

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

Les
Avantages accordés en France
aux familles nombreuses

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 4 Février 1922, à 3¹/₂ heures

PAR

EDMOND DELSERIÈS

Président : M. HITIER

Suffragants { M. TRUCHY
M. GERMAIN MARTIN

PARIS

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE

46, RUE JACOB, 46

—
1922

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

Les
Avantages accordés en France
aux familles nombreuses

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 4 Février 1922, à 3¹/₂ heures

PAR

EDMOND DELSERIÈS

Président : M. HITIER

Suffragants { M. TRUCHY
M. GERMAIN MARTIN

PARIS

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE

46, RUE JACOB, 46

1922





Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les avantages accordés en France
aux familles nombreuses.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	III
INTRODUCTION	1
LES PRINCIPES	3
RÉALISATIONS ET PROJETS	27

Premier groupe:

a) L'Assistance aux familles nombreuses	29
b) Les primes à la natalité et l'aide nationale aux familles nombreuses	40
1° Les primes à la natalité	40
2° L'aide nationale	52
c) Les prix de vertu	57
d) L'assurance pour l'allègement des charges de famille	60
e) Le statut des fonctionnaires. — Les bourses d'enseignement.	63

Deuxième groupe:

a) Les allocations pour charges de famille	65
1° Les administrations publiques	65
2° Les compagnies de chemins de fer	76
3° Les administrations départementales et communales	77
4° Le commerce, l'industrie, l'agriculture ...	82
b) Les allocations et les pensions militaires	99
c) Les lois sociales et les familles nombreuses ..	105

Troisième groupe:

a) Les contributions directes	113
Appendice I.	122
b) Droits de succession	125
Appendice II.	136
Appendice III.	138

c) Droits de donation	140
d) Les lois militaires et les familles nombreuses	143
e) Les réductions sur les tarifs de chemins de fer et les bons de pain à prix réduit.	147
f) la taxe de séjour des stations hydrominérales et les réductions dans les établissements ther- maux	149
g) Les droits universitaires.	150
ETUDE CRITIQUE	151
CONCLUSION	169

BIBLIOGRAPHIE

- ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES: Compte-rendu (année 1913).
- E. ALLIX: *Traité élémentaire de science des Finances et de législation financière française.*
- M. ARDILLIER: *Des avantages d'ordre pécuniaire de nature à favoriser la natalité.* (Thèse. Paris 1919.)
- BERTHÉLEMY: « L'Académie de Médecine et la dépopulation » (*Revue politique et parlementaire*, nov. 1917 et janv. 1918.)
- DR. J. BERTILLON: *La dépopulation de la France.*
- BOURGEOIS (L.): *Solidarité.*
- BOURGEOIS ET CROIZET: *Essai d'une philosophie de la solidarité.*
- BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL: (Année 1920).
- BULLETINS MENSUELS DE L'ALLIANCE NATIONALE POUR L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION FRANÇAISE: (Année 1921).
- A. COLIN: « La natalité française et les lois successorales » (*La Grande Revue*. 1903.)
« Congrès des Caisses de Compensation » (Paris, 4 juillet 1921) — Compte rendu.
- P. DARLU: « Les mesures législatives en faveur de la natalité » (*Revue politique et parlementaire* — avril 1921.)
- EPINAT: *Dépopulation et repopulation* (Thèse. Dijon, 1921.)
- DE FOVILLE: « Le dépeuplement de la France » (*Revue hebdomadaire*, 1909.)
- P. GEMAHLING: *La décroissance de la natalité et l'avenir de la France.*
- GIDE (CH.): « Les conséquences économiques de la décroissance de la natalité » (*Revue Economique Internationale*. Mars 1910.)
- GIDE ET RIST: *Histoire des Doctrines Economiques.*
- R. GONNARD: « Dépopulation et Législateurs » (*Revue d'économie politique*. 1903.)

HENRI ET JOSEPH HITIER: « Chronique agricole » (*L'Expansion Economique*, Février 1921.)

R. HUBERT: « Salaires, allocations familiales et Caisses de Compensation » (*Société d'Etudes et d'Informations économiques*, Paris.)

R. JEANDEAU: *Sismondi précurseur de la législation sociale contemporaine*. (Thèse, Bordeaux, 1913.)

LEROY-BEAULIEU: *La question de la population*.

id. *Traité théorique et pratique d'Econ. politique* (Livre II).

LEVASSEUR: Lettre publiée dans *Revue politique et parlementaire*, Octobre 1897.)

MONTESQUIEU: *Esprit des Lois*.

NITTI: *La population et le système social*.

RICHEMOND: « Allocations pour charges de famille et Caisses de Compensation » (*Revue d'Economie politique*, 1920)

TACITE: *Annales*.

TRUCHY: *Cours d'Economie politique*.

WORMS (R.): *Natalité et Successions*.

X...: « La question de la dépopulation » (*Revue d'Economie politique*, 1916.)

Nombreux rapports parlementaires.

INTRODUCTION

La guerre donna au problème de la population un regain d'actualité, dans les pays à natalité faible et graduellement décroissante. Elle leur imposa une politique nettement favorable aux familles nombreuses, auxquelles on assura les avantages que dictait sans conteste une conception sociale, soucieuse du respect de la justice dans les rapports humains.

Dès 1913, en France, le Parlement s'était intéressé aux plus misérables d'entre elles ; au cours des hostilités, il élargit son action. L'initiative privée d'ailleurs, dans un sentiment de fraternité, avait devancé cet effort. Elle le poursuivait suivant les principes nouveaux que l'Etat mit lui-même en œuvre, et en compléta ainsi l'effet.

Les mesures prises présentent dans leur nature comme dans leur portée une extrême variété qui mérite d'être analysée.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES

I

A mesure que le foyer s'élargit, le travail du père ne suffit plus aussi aisément aux besoins qui le sollicitent; la misère devient plus fréquente et plus lourde, parce qu'elle frappe plus de têtes, et des têtes plus jeunes. Aussi la société ne peut-elle se désintéresser du sort des familles nombreuses. D'ailleurs la diffusion des idées morales et religieuses, qui recommandent l'entraide mutuelle, favorise le développement des pratiques charitables. Le souci du bien commun, le sens du devoir, en s'affinant, provoquent la création d'œuvres privées où le dévouement le plus délicat se dépense noblement. Mais ces œuvres restent souvent isolées, inégales et fragmentaires. L'intervention de l'État est seule en mesure de donner à l'assistance un caractère d'unité et de régularité.

La loi du 14 Juillet 1913, à cet égard, comble une lacune de notre législation, comme l'affirme M. F. Dreyfus, rapporteur du projet devant la Chambre des Députés, au nom de la Commission des Finances.

L'assistance aux familles nombreuses semble le complément nécessaire de l'assistance médicale gratuite créée en 1893, de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables organisée en 1905.

L'initiative de cette mesure revient au parti radical-socialiste qui exerçait alors au Parlement une influence dominante. Mais aux yeux de ce parti la création nouvelle devait avoir un fondement tout autre que les efforts antérieurement réalisés par des institutions privées. Elle cons-

titue en effet une manifestation très nette du solidarisme dont M. Léon Bourgeois est le promoteur. Cette doctrine repousse également les idées de charité chrétienne et de fraternité républicaine, et leur substitue « une obligation quasi-contractuelle, ayant, comme on dit en droit, une cause, et pouvant par suite être soumise à certaines sanctions : celle de la dette de l'homme envers les hommes, source et mesure du devoir rigoureux de la solidarité sociale ».

M. Léon Bourgeois est frappé, dans la formation physique de l'être humain, de la nécessité d'une coopération régulière et coordonnée de l'ensemble des parties « ayant chacune sa spécialité définie, mais convergeant toutes dans un effort commun. » Et il remarque également que cette loi de solidarité règne dans les autres domaines, économique, intellectuel, moral, où « l'équilibre, la conservation, le progrès obéissent à la loi générale de l'évolution universelle ». Pour les hommes comme pour les sociétés, « l'interdépendance est partout ». Par suite, l'hérédité, la division du travail, font de nous des débiteurs vis-à-vis de nos prédécesseurs et de nos contemporains, puisque sans eux nous ne posséderions ni la science, ni les instruments de travail, ni la nourriture dont nous avons besoin, « puisque sans eux nous n'existerions pas ». Mais nous ne sommes pas débiteurs au même degré : les uns jouissent de la fortune, les autres s'entassent dans un taudis ; les uns sont puissants et forts, les autres faibles et infortunés ; les uns vivent heureux et confiants dans l'avenir, les autres supportent des charges qui dépassent leurs forces. Et cependant ce sont des associés, également nécessaires l'un à l'autre. Aussi plus nous avons été favorisés, plus notre dette est élevée. Mais comment nous acquitterons-nous ? D'abord en transmettant aux générations futures un patrimoine agrandi, mais aussi en secourant ceux qui, au lieu de bénéficier de la solidarité, en souffrent. Il s'agit en somme d'un règlement de compte entre débiteurs et créanciers, ceux-ci représentés collectivement par l'Etat qui réclame aux premiers sous forme d'impôts, leur quote-part

dans les dépenses qu'exige l'organisation des œuvres d'assistance ou de protection. De même qu'il y a « une progression dans le profit que nous tirons de l'outillage social, à mesure que nous disposons de moyens d'action plus forts et plus variés, de même il y en aura une aussi dans la charge à laquelle nous serons soumis ». Que les riches ne croient pas faire acte de libéralité en apportant leur contribution, même bénévole, aux institutions qui cherchent à soulager les malades ou les déshérités, à les aider dans un moment d'infortune, ils ne font que payer ce qu'ils doivent ! La société est une association involontaire peut-être, mais une association de fait, qui crée entre tous ses membres des obligations réciproques, bien qu'inégales : certains s'enrichissent au détriment d'autrui ; ils doivent compte de cet enrichissement ; l'organisation même du travail est pour certains une source incessante de préjudice : ceux qui l'ont causé en doivent réparation. Le maintien de la paix entre les hommes, l'établissement de la justice l'exigent. « Il n'est pas tolérable qu'un homme meure de faim à côté du superflu des autres hommes. Le secours de la force commune est dû pour garantir le minimum de l'existence à tout associé qui se trouve d'une façon permanente par suite de son âge et de son infirmité, dans l'impossibilité. . . . de se conserver par ses seules forces. . . . L'assistance est un devoir social » et chacun des associés doit être prêt à contribuer à son accomplissement. Par elle on peut espérer établir « une certaine équivalence dans la situation sociale de chacun », atténuer les inégalités « arbitrairement et artificiellement ajoutées par les hommes aux inégalités de la nature ».

En aidant la famille nombreuse privée de ressources, on acquitte simplement une dette, d'autant plus sacrée que sa cause est vraiment nationale ; la société tout entière est intéressée au développement de la population. Chaque homme nouveau qui vient au monde apporte une force productive au moins égale à celle de ses prédécesseurs, peut-être même supérieure en raison des progrès de l'espèce. Il crée des

possibilités d'emploi pour d'autres hommes. Avoir des enfants est le mode de placement le plus productif. Mais, pour les élever, il faut des avances, et ce n'est pas aux familles nombreuses qu'on peut demander les capitaux nécessaires : elles remplissent déjà une tâche assez lourde. C'est aux célibataires et aux mariages sans enfants que normalement doit incomber la charge de soutenir ceux qui succombent sous le poids de dépenses trop élevées, et paient l'impôt sous une autre forme.

Mais l'assistance aux familles nombreuses indigentes ne satisfait pas entièrement notre souci de justice. Une famille nombreuse, en effet, même si son chef dispose d'une certaine aisance, mérite toujours, quoiqu'à un degré moindre, quelques égards. La présence de plusieurs enfants à un même foyer entraîne des frais souvent considérables que ne connaît pas le célibataire. Cette considération prit avec la guerre de 1914—1918 une importance particulière par suite de la hausse générale des prix qui en fut l'inévitable conséquence. Les familles supportèrent cette hausse dans une proportion d'autant plus large qu'elles étaient plus nombreuses, car leur disponibilités n'avaient pas une semblable faculté d'extension. On peut dire alors, reprenant la formule solidariste, que la dette des célibataires et des ménages sans enfants, vis-à-vis du reste de la société, s'élève avec le coût de la vie, qui accuse sans cesse l'inégalité des conditions respectives.

D'autre part, les charges publiques suivirent une progression fortement croissante. Les dépenses des services civils comme des services militaires dépassèrent tout ce que l'imagination la plus avertie put concevoir et, pour y répondre, de nouveaux impôts furent créés. Allait-on demander un effort identique au père de famille et au célibataire, au ménage de 1 ou 2 enfants et à celui de 5 ou 6 ? Était-il équitable de répartir la charge nouvelle au prorata des redevables et proportionnellement à leur cotisation antérieure ? Une distinction s'imposait selon les principes mêmes d'Adam Smith et elle apparut d'abord dans les impôts directs, où la contri-

bution est nettement personnelle et peut s'adapter aux facultés de chacun, puis dans les droits de succession et de donation, surtout dans les premiers. Un régime différentiel permet de compenser l'inégalité qui existe aujourd'hui, lors de mutations par décès, au profit des fils uniques. Comme le rappelle M. Landry dans son rapport sur la taxe successorale déposé en 1917 sur le bureau de la Chambre des Députés, les partages donnent lieu à des formalités d'autant plus onéreuses que le nombre des copartageants est plus grand : il y a plus de chance pour qu'il y ait des mineurs, des absents ou que des désaccords surgissent. D'autre part, pour former un grand nombre de lots, il est indispensable que l'actif successoral soit commodément partageable : or la plupart du temps il comprend des immeubles, un fond de commerce, une exploitation industrielle ne comportant qu'une attribution unique. Les copartageants ont alors à supporter des frais importants, résultant notamment d'un inventaire ou d'une liquidation notariés, et fréquemment d'une licitation entre parties ou au profit d'étrangers, tous actes soumis eux-mêmes à des droits d'enregistrement et de timbre fort élevés, sans compter les honoraires des officiers ministériels appelés à concourir à l'opération.

De même encore, M. Bertillon souligne justement que les familles nombreuses ont de grandes chances de payer plusieurs fois les droits de succession : si l'un des orphelins vient à mourir, ses frères ou sœurs se voient taxés à nouveau.

Aussi peut-on croire, avec M. Messimy, qu'en frappant d'un droit plus élevé les successions qui vont entières à un fils unique ou se partagent entre deux enfants, l'Etat exerce une sorte de reprise légitime.

Mais les réductions dont bénéficient les familles nombreuses, majorées elles-mêmes des augmentations qui frappent les ménages restreints, leur assurent-elles tout leur « dû » ? Il semble qu'elles puissent émettre d'autres prétentions. En dehors des contributions directes, en effet, elles

supportent tout le poids des impôts indirects, impôts de consommation qui atteignent souvent des produits d'un usage quotidien et qui de ce fait sont à proprement parler, inversement proportionnels. La famille nombreuse consomme plus de sel et de sucre, par exemple, que le célibataire. L'impôt indirect atteint donc une fraction plus importante de son revenu. Dira-t-on que cet impôt ne touche que ceux qui y consentent et qu'on est libre de ne pas le payer? Sans doute, mais à condition de ne pas vivre. On dira aussi que l'impôt indirect détermine, à mesure qu'il s'élève, une hausse des salaires qui en dissimule le poids; on oublie qu'une hausse des salaires entraîne une hausse du coût de la vie, qui à son tour absorbe la première, quand elle ne la dépasse pas.

Pour dédommager les familles nombreuses, on eut alors l'idée de leur accorder soit une prime unique à la naissance de chaque enfant, soit une somme renouvelée chaque année, sous forme d'allocation, d'assurance, ou surtout de supplément de traitement ou de salaire. Ainsi prit naissance une conception nouvelle de la rémunération de l'ouvrier, de l'employé ou du fonctionnaire, et des charges sociales qui incombent moralement au patronat.

Le salaire, au point de vue purement économique, est l'équivalent d'un travail donné, comme, dans une vente, le prix est équivalent de la chose vendue. L'assimilation cependant n'est pas absolument exacte, car dans le travail intervient un élément humain, et il s'établit entre le patron et l'ouvrier des liens que ne connaissent pas le vendeur et l'acheteur. La loi de l'offre et de la demande ne peut par suite jouer aussi librement parce qu'il faut tenir compte à la fois de la productivité du travail et des exigences normales de l'existence. Les salaires doivent s'adapter au coût de la vie.

Des considérations d'ordre moral et social s'ajoutent ainsi aux seules considérations économiques. Par là, un élément de justice apparaît dans les rapports du capital et du travail. C'est ainsi qu'au cours de la dernière guerre, furent

institué les indemnités de vie chère destinées à compenser la disproportion qui existait entre l'ancienne valeur du travail et le prix des denrées; mais ces indemnités auraient favorisé le célibataire plus que le chef de famille si les allocations familiales n'étaient venues en corriger l'effet.

Ces allocations d'ailleurs ne tendent pas à modifier la base du salaire: il ne s'agit pas de payer l'ouvrier d'après ses charges ou ses besoins. Un même ouvrage ne peut avoir trois ou quatre prix différents suivant qu'il est fait par un célibataire, ou un ouvrier marié avec deux ou trois enfants. Mais l'institution répond à une nécessité d'ordre national: en graduant la rémunération selon l'importance de la famille, le patron, comme l'Etat en ce qui concerne ses fonctionnaires, consent volontairement un sacrifice dont la portée dépasse l'économie politique proprement dite.

La crise de population dont souffre la France depuis une dizaine d'années, donne à ces idées une force plus impérieuse et retient sur elles l'attention du Parlement et du Gouvernement. L'intérêt du pays se rencontre avec le souci de justice, et les avantages accordés aux familles nombreuses satisfont l'un et l'autre.



II

La population est dans un pays le facteur le plus important de la production, la condition même de la puissance politique et de l'expansion économique. Pour s'imposer au respect du monde et y exercer une influence décisive, pour mettre en valeur les ressources du sol, fonder les manufactures nécessaires à leur meilleure exploitation et s'assurer au dehors les débouchés indispensables, une nation a besoin de nombreux enfants. Si la population est décroissante ou seulement stationnaire, l'avenir est nettement compromis. Tel est le péril qui menace aujourd'hui la France : après une guerre où tant de jeunes hommes sont tombés pour la défendre, la diminution de la natalité paraît plus alarmante et plus grave. La victoire serait éphémère et infructueuse, si les ruines ne se relevaient pas, si les campagnes restaient désertes et les champs incultes, si le pays ne conservait pas sur le terrain économique le prestige que l'héroïsme de ses armées lui a conquis, si au lendemain d'une lutte d'où il sort agrandi matériellement et moralement, il devait avouer une faiblesse irrémédiable.

L'étendue du danger permet d'en mesurer toutes les conséquences ; elle nous conduit à en rechercher les causes afin d'y porter remède.

L'examen de la balance des naissances et des décès en France pendant le 19^e siècle, révèle une chute régulière et croissante des excédents de naissances. Cette chute se précipite au point que, pour la période comprise entre 1906 et 1910, cet excédent est seulement de 5 pour 10,000 habitants. La courbe ne s'est pas arrêtée là, et l'équilibre même des naissances et des décès a été rompu. En 1911, le nombre des décès dépasse celui des naissances de 35,000, soit environ 9 pour 10,000 habitants. Cette baisse de la natalité n'est pas localisée à une partie de la France, elle ne peut s'expliquer

par des causes particulières à tel ou tel département, à telle ou telle région, elle résulte d'un fléchissement général. Au contraire, l'Allemagne compte en 1911 un excédent de 141 naissances sur 10,000 habitants. Tandis qu'en 1871 la population de la France est encore presque égale à celle de l'Allemagne, en 1911 elle n'en représente plus que les $\frac{3}{5}$. Or, pendant la guerre de 1914—1918, la France a perdu — au dire des statistiques officielles — 1,700,000 hommes, parmi les plus forts, les plus aptes à contribuer au développement de la race ! En 1917 et 1918, l'excédent des décès sur les naissances, pour la population civile, dans les 77 départements non directement atteints par les opérations militaires et sur lesquels les registres de l'état-civil peuvent nous fournir des renseignements, atteint respectivement les chiffres de 269,838 et 389,575 !

La statistique publiée par le Ministère du Travail sur le mouvement de la population durant le 1^{er} semestre 1920 est en apparence — mais en apparence seulement — plus reconfortante, puisque l'on y relève un excédent de naissances de 67,946. Mais, comme le remarque M. Boverat, dans le bulletin publié en mars 1921 par l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française, cet excédent est dû presque uniquement à l'augmentation du nombre des mariages qui s'est produit à la suite de la démobilisation. « Ceux-ci, écrit-il, se sont élevés en 1919 à plus de 500,000, alors que le chiffre correspondant pour 1913 n'était que de 299,000. Etant donné que la très grande majorité des jeunes ménages ont un enfant au cours de la première année qui suit le mariage, il faut que la fécondité des ménages fondés antérieurement, ait été extrêmement faible pour que le chiffre des naissances n'ait pas atteint 425,000 ».

Et il continue : « L'excédent de 68,000 naissances est d'ailleurs bien faible. Il correspondrait pour l'année entière à un excédent de 136,000 naissances, bien insuffisant pour

combler l'excédent de décès, s'élevant à près de 250.000 en 1919..... »

D'autre part les années à venir vont voir tomber le nombre des mariages à des chiffres inférieurs de moitié à ceux de 1920, en raison de la faiblesse de la natalité constatée depuis 1911 et en particulier pendant la guerre. Et M. Boverat estime que nous devons craindre pour les prochaines années, un excédent de décès pouvant atteindre facilement 150 ou 200,000 !

Pendant la même année 1920, l'Angleterre et le Pays de Galles, sans compter l'Ecosse et l'Irlande, notent un excédent de naissances de 492,000 âmes, et, d'après les renseignements connus, cet excédent doit être pour l'Allemagne (non compris le Wurtemberg et les deux Mecklenbourg) de 623,000 !

Les chiffres provisoires du recensement effectué en France en mars 1921 attestent en outre une diminution de plus de 1,810,000 depuis 1914. L'incorporation à notre territoire des 3 départements alsaciens-lorrains, dont la population s'élève à 1,683,000 habitants, ne suffit point à la compenser, et la diminution définitive reste de 130,000 habitants environ.

Le problème de la dépopulation est donc dans notre pays le nœud de tous les grands problèmes. Il conditionne non seulement la grandeur mais l'existence même de la France. La décroissance de notre natalité a des conséquences d'ordre moral, politique et économique.

Quand elle atteint le degré où elle est arrivée en France, « elle est une cause permanente d'étiollement moral et social, sinon encore intellectuel, de racornissement et de médiocrité..... » a pu écrire en 1913 M. P. Leroy-Beaulieu. Et il ajoutait avec une certaine exagération : « Les enfants

de nos familles, qui n'en ont qu'un ou deux, entourés d'une tendresse amollissante, de soins débilitants, inclinés à une vie à demi-passive et sédentaire, n'ont qu'exceptionnellement l'esprit d'entreprise et d'aventure, l'endurance et la persévérance qui caractérisaient leurs lointains ancêtres. La France tend de plus en plus à devenir un peuple de petits et de moyens rentiers, de fonctionnaires médiocres et routiniers Cette population de rentiers mesquins, de petits et moyens fonctionnaires casaniers, avec des paysans peu progressifs et des ouvriers qui dédaignent les œuvres dures et s'adonnent surtout aux travaux de luxe ou de demi-luxe, tout témoigne, que non seulement elle va poursuivre son étiolement, mais encore qu'elle va numériquement se réduire de plus en plus. »

D'ailleurs, le recrutement des hommes de valeur nécessaires au développement d'un pays est d'autant mieux assuré que le nombre des enfants y est plus grand. « Si la règle universelle avait été de se contenter de deux enfants, fait remarquer M. Henri Joly dans la Revue « L'Education » de juin 1912, nous n'aurions eu ni Montaigne, ni Descartes, ni le cardinal de Richelieu; si on n'avait pas voulu dépasser trois, l'Italie n'aurait pas connu Michel-Ange, ni l'Angleterre Cromwell, ni la France Napoléon. Il a fallu aller au-delà du quatrième pour avoir un Mozart, comme pour avoir un Mirabeau. Franklin était au moins le quatorzième de la famille. »

Mais le problème politique est beaucoup plus grave. A mesure que la population de la France diminue, sa puissance décroît, l'influence de sa langue et de sa civilisation se restreint, sa défense militaire est plus précaire, son expansion coloniale est compromise, son sol devient pour les étrangers une source d'exploitation.

La France occupait parmi les grandes puissances le 2^e rang en 1856, elle n'avait plus que le 7^e en 1910. Or le prestige d'une nation dépend du nombre de ses habitants tout autant que de la valeur de sa civilisation, et un pays ne peut conserver sa place dans le monde qu'autant qu'il est servi

par une population importante, en rapport avec le rôle politique qui lui est dévolu. L'influence d'un état s'étiole avec la race. Un journaliste japonais put même, en 1914, porter ce jugement sur la France :

« La France n'est plus ce qu'elle était autrefois. Malgré l'éclat extérieur de sa civilisation, elle est absolument pourrie au cœur. . . . Sa population diminue de jour en jour, et il n'est point déraisonnable de croire qu'elle disparaîtra du rang des nations vers la fin de ce siècle. »

La guerre de 1914—1918 a montré que ce jugement était au moins prématuré, et l'énergie de nos soldats nous valut une admiration unanime, mais ne garantit point l'avenir.

Elle n'a pas empêché, par exemple, le déclin de notre langue qui avait été reconnue jusqu'ici, grâce à ses qualités de souplesse et de précision, comme l'instrument diplomatique par excellence. Même en 1871, après notre défaite le vainqueur avait maintenu l'ancienne tradition. En 1919 le français dut partager avec l'anglais une prééminence universellement admise auparavant. Or, la langue est avec la civilisation la meilleure « réclame », même au point de vue économique. Elle fait naître et développe chez les autres peuples un sentiment d'imitation pour les goûts et les habitudes du pays d'où elle tire son origine, une recherche des produits dont dispose ce dernier. Si les foyers de culture française, constitués à travers le monde, ne sont pas vivifiés par des apports incessants, ils ne tarderont pas à s'éteindre, et des nations plus fécondes s'imposeront à notre place, orientant à leur profit l'activité des peuples nouveaux.

En France même, on ne saura résister à la pression étrangère en toute liberté, si l'on ne dispose pas d'une armée solide, source de prestige et instrument de défense. Une population forte et vigoureuse est le seul garant de l'indépendance d'un Etat : par les possibilités qu'elle ouvre au jour où surgissent des conflits diplomatiques ou militaires,

elle seule pèse d'un poids vraiment décisif dans le calcul des forces et la détermination des accords.

Une population nombreuse est encore nécessaire pour la mise en valeur du domaine colonial. La France ne pourrait pas administrer et exploiter les terres lointaines qu'elle a conquises au cours du 19^e siècle, si elle n'y envoyait pas des colons pour maintenir son influence et diriger la productivité de ces pays dans le sens le plus favorable à l'intérêt national. Comment assurera-t-elle cette émigration indispensable si elle ne dispose que d'une population stationnaire ou décroissante?

D'ailleurs la France court le risque d'être concurrencée, puis supplantée, par des étrangers, non seulement dans les contrées d'outre-mer, mais sur son territoire même. Déjà, avant 1914, certaines mines de Briey occupaient 60 à 77% d'Italiens, pour 27 et même 10% de Français. Sans doute l'immigration est de nature à compenser dans une certaine mesure l'affaiblissement de notre natalité. Et de fait les résultats provisoires du recensement de 1921 justifient cette affirmation. D'après M. Boverat (Bulletin de l'Alliance Nationale, juin 1921) en tenant compte de l'excédent des décès sur les naissances du 1^{er} janvier 1914 au 31 décembre 1919, soit 1,600,000, des pertes résultant de la guerre soit 1 million 700,000, et d'autre part de l'excédent de naissances constaté en 1920 et qu'il évalue approximativement à 150,000 ainsi que du retour de l'Alsace-Lorraine, la population française devrait être de 38,170,000 et non de 38,810,000. La différence s'explique par une forte immigration étrangère, pendant et depuis la guerre, notamment à Nice et à Marseille, où la population a sérieusement augmenté.

Les étrangers et les naturalisés, en effet, ne se dispersent pas uniformément sur toute la superficie du pays; ils se concentrent en véritables colonies, formant des sociétés presque exclusives.

Mais, « ces colonies... » écrivait M. Leroy-Beaulieu en 1913, ayant chacune une population compacte considérable, appartenant à la même nationalité d'origine, constituées

d'ailleurs dans le voisinage immédiat de cette nationalité, recevant d'elle sans cesse des recrues nouvelles, ayant conservé le sentiment national, la langue nationale, les mœurs nationales, l'orgueil national, peuvent arriver à constituer dans la France de la frontière des corps étrangers permanents presque imperméables à la langue française, et encore plus à la mentalité de la France ». La présence de ces groupes pour un pays à population décroissante est alors un symptôme inquiétant, plutôt qu'un facteur de prospérité.

Le problème politique se complique d'un problème économique et social. La richesse d'un pays dépend en effet de son importance, de l'influence qu'il exerce. Son développement est lié à la sécurité de l'Etat; il est conditionné par l'activité et l'énergie que déploient les habitants sur le sol national et dans les colonies; il se trouve atteint par toute diminution dans le nombre de ceux qui y contribuent.

Le commerce extérieur de la France ne s'est pas accru aussi vite que celui de certaines autres nations européennes. Notre agriculture, plusieurs branches de notre industrie, souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre. Seule notre épargne nous permettait avant la guerre de compenser une production insuffisante. Mais n'aurait-il pas mieux valu utiliser nos capitaux dans des entreprises conduites par des Français soucieux de l'intérêt national, au lieu de les confier à des mains étrangères qui les faisaient servir à des desseins sur lesquels nous n'avions ni contrôle direct ni influence constante? On se félicitait cependant, quelquefois, de cette situation, en pensant que l'on gagnait en richesse ce que l'on perdait en nombre, et que ne pas avoir d'enfants, c'était réaliser l'économie d'une valeur égale au coût de leur éducation.

Mais si la France est le pays qui a le plus capitaux disponibles, remarquait en 1910 M. le Professeur Ch. Gide, dans un article paru dans la *Revue Economique Internationale* sous le titre « Les conséquences économiques de la décroissance de la natalité », ce n'est point qu'elle soit le plus riche des pays, ni qu'elle ait des vertus spéciales pour l'épar-

gne, c'est que ses capitaux ne trouvent point d'emploi chez elle. Sans doute leurs détenteurs en retirent un riche tribut sur l'étranger : à ce jeu là le portefeuille de la France grossit et s'enfle sans cesse. « Mais dans un pays où il n'y a que le portefeuille qui grossisse, cela est plutôt dangereux pour le pays — et même pour le portefeuille, du jour où il n'y aura plus personne pour le garder ! »

D'autre part, la somme des biens qui s'offrent à la jouissance des individus dépend du nombre de ceux qui travaillent à les produire. Il n'est pas vrai de dire que moins il y a de copartageants, plus les parts sont fortes, car les copartageants sont à la fois consommateurs et producteurs, et, comme tout individu produit généralement plus qu'il ne consomme, la somme des biens à partager risque de diminuer plus vite que le nombre des copartageants. Le calcul malthusien se trouve ainsi faussé ; et la loi du rendement moins que proportionnel ne le confirme pas. Si cette loi est incontestable quand il s'agit d'un produit déterminé, elle cesse de l'être quand on envisage l'ensemble de la production. Sans doute l'accroissement de la richesse ne restera pas toujours égal à celui de la population. Une surface limitée de terre, dit M. Ch. Gide, ne peut nourrir qu'un nombre limité d'hommes. Il y a pour chaque pays et à chaque moment de son évolution économique une densité optima qui coïncide avec le maximum de productivité. Mais la France est loin de l'avoir atteinte.

L'insuffisante utilisation de notre outillage et de nos ressources prive l'ensemble de la population de l'abaissement des prix et des tarifs que rendrait possible une activité économique plus intense, et elle accroît la charge d'impôts qui pèse sur chaque contribuable.

En matière de transport, par exemple, le trafic des chemins de fer est proportionnel au nombre des habitants des régions desservies ; or, plus le trafic est grand, plus le coût de transport est bas, et plus les lignes se multiplient ; ce qui contribue puissamment à l'essor du pays.

Le sort des classes ouvrières dépend avant tout des conditions de l'existence ; et c'est en vain que les travailleurs escomptent une hausse des salaires du fait qu'ils auront moins d'enfants et qu'ils réduiront ainsi les demandes d'emploi. Une pénurie locale de main-d'œuvre entraîne parfois une élévation provisoire de la rémunération accordée, mais l'introduction d'éléments étrangers ou de machines la détruit rapidement. Le jeu de la concurrence internationale en interdit le maintien. Une hausse réelle et durable des salaires est incompatible avec une activité industrielle et commerciale limitée, elle n'est possible que dans les périodes de large expansion. Or la loi des débouchés est vraie plus encore des hommes que des choses, et une population nombreuse appelle la prospérité générale.

De plus, les nécessités de la vie en société exigent de chaque individu un prélèvement de plus en plus considérable pour assurer la gestion des services publics. Or le prélèvement à opérer n'est pas déterminé uniquement par l'importance de la population de l'Etat ; il varie aussi en fonction de l'étendue de cet Etat, du rôle politique qu'il est appelé à jouer, de la situation internationale. Car toutes les nations tiennent à cœur de maintenir leur rang, malgré les difficultés inhérentes à la faiblesse de leur natalité. D'autre part, la situation internationale aura sujet de les inquiéter plus vivement, si elles se sentent moins en mesure d'y faire face et de supporter les chocs éventuels. Leurs budgets se trouveront plus fortement obérés de ce fait, et la charge correspondante de chaque contribuable augmentera d'autant plus que le nombre de ceux sur qui elle pèsera sera plus restreint. De là une cause d'infériorité économique, et une source possible de conflits sociaux, consécutifs à l'appauvrissement du pays.

*

Comme le montre encore M. Ch. Gide, les peuples où la natalité décroît doivent s'attendre à voir la courbe de leur prospérité suivre tôt ou tard la courbe descendante de

leur natalité. Il semble que devant ce danger qui menace en particulier la France, un effort courageux s'impose pour en prévenir la venue. La dépopulation de notre pays n'est imputable ni à un excès de mortalité, ni à une faiblesse organique de la race, mais à une stérilité volontaire et systématique d'un grand nombre de familles, pour lesquelles l'enfant est un indésirable. Les idées, les mœurs et les lois déterminent seules cette tendance.

Le développement de l'individualisme, l'affaiblissement de l'esprit religieux, l'exagération de la prévoyance, ont une influence sur la natalité.

L'homme primitif en général est prolifique, remarque M. P. Leroy-Beaulieu, et chaque degré d'amélioration de son sort qui ne le fait pas sortir de cet état primitif, accroît sa prolificité; l'homme civilisé au contraire, quelles que soient ses ressources, a peu d'enfants; il est dominé par un étroit égoïsme et ne se soucie pas du devoir social de reproduction. Or, la croissance de l'individualisme est le trait saillant de l'évolution de la conscience moderne. « Les progrès de la richesse, écrit M. René Worms, de la liberté, de l'instruction, ont fait de l'homme une unité indépendante, trop portée à exalter ses droits et à méconnaître ses devoirs », inconsciente des liens qui la rattachent à la collectivité. Si le peuple français est particulièrement frappé, c'est que les tendances actuelles de son art et de sa littérature l'ont corrompu davantage. De plus, observe M. Nitti, depuis plusieurs années il s'est répandu dans toute l'économie sociale une tendance pessimiste déprimante. La morale ainsi conçue est contraire à l'esprit de la solidarité.

Le goût du luxe, ou du moins le désir d'un certain raffinement esthétique développé sous l'influence de la civilisation, tendent à pénétrer tous les degrés de l'échelle sociale

et fortifient le courant individualiste, par les privations qu'il impose à chacun de ceux qui cherchent à les satisfaire.

Ces tendances exacerbent l'égoïsme, détournent l'esprit de toute conception élevée et désintéressée : la poursuite irraisonnée de la jouissance et du bien-être devient le but essentiel de la vie, dont on écarte tout ce qui pourrait être un embarras. Comme l'affirme M. Leroy-Beaulieu, « la maternité, surtout la maternité répétée, apparaît comme une gêne : nombre de mariages se concluent comme une simple camaraderie, pour avoir une existence à deux, de sexe différent, pour la commodité, pour l'agrément, sans aucune considération d'enfants à venir ».

L'individualisme a prit récemment une forme nouvelle dans ce que l'on appelle le mouvement féministe. L'émancipation de la femme, « sa masculinisation », comme on dit aussi, son admission à de nombreuses carrières, jusque là exclusivement réservées aux hommes, n'est pas sans inconvénients au point de vue de la population. La pensée de poursuivre une carrière indépendante peut séduire la jeune fille instruite, surtout parmi la classe moyenne, mais elle la détourne de la maternité.

L'influence de la religion ne paraît pas, à certains, moins évidente. C'est à elle, dit-on, que les peuples primitifs doivent l'idée même du devoir social. Mais toutes les religions idéalistes, et en particulier le christianisme, prètent à la contemplation autant qu'à l'action, et peuvent de ce fait conduire à une infécondité relative, au moins dans les périodes de grande ferveur. Aussi Arsène Dumont a-t-il pu écrire : « Si le mariage et la vie active sont tolérées comme des nécessités inévitables, l'idéal reste toujours le religieux ou la religieuse, l'individu isolé et dans tous les cas le célibataire inoccupé. . . ; le modèle suprême que tous les hommes sont invités à imiter, est un Homme-Dieu, qui n'eut ni patrie, ni propriété, ni profession régulière, ni famille, ni femme, ni enfants, tandis que le modèle qu'on propose aux femmes est une Vierge ». M. Nitti, qui commente ce passage dans son

livre « La population et le système social » reconnaît que cette opinion renferme une part de vérité, mais aussi une exagération évidente. Et il ajoute : « le catholicisme pousse sans doute à l'idéal individualiste, mais si cette influence est très grande parmi les populations pénétrées d'un fort esprit religieux et a pu contribuer à dépeupler des régions entières, plus tard elle n'a agi très faiblement. Et dans les pays agricoles spécialement, le catholicisme a toujours eu une influence bienfaisante sur la fécondité ». Peut-être est-ce là plutôt une coïncidence qu'une relation de cause à effet : si la catholique Bretagne a une forte natalité, l'Allemagne du Nord où les enfants sont encore plus nombreux est certainement assez peu religieuse.

Mais la baisse de la natalité suit surtout, comme l'écrit M. le Professeur Truchy dans son cours d'Economie Politique, la diffusion de l'aisance et du sentiment de prévoyance : « à des hommes imbus d'individualisme, chez qui est affaiblie ou a disparu l'acceptation résignée des conditions de vie longtemps considérées comme inéluctables, qui veulent fortement pour eux-mêmes et pour leur famille le plus possible de bien-être, la charge de nombreux enfants paraît intolérable. C'est une prévoyance et un égoïsme qui se limitent pas à la personne, qui s'étendent à la famille présente et à venir. » La prévoyance repose sur une abstention, et cette abstention, on l'applique à la procréation. Le développement du progrès favorise cette tendance. Il se manifeste, en effet, par l'apparition de besoins, de plaisirs nouveaux, de dépenses nouvelles. Si la masse des richesses produites ne s'accroît pas dans la même proportion, le capital consacré à la génération future risque d'être réduit. Comme d'autre part la civilisation étend le patrimoine intellectuel de l'humanité, l'éducation de cette génération est plus onéreuse ; les années de la vie improductive de l'enfant se trouvent prolongées, et elles absorbent des ressources économiques plus importantes. La part réservée à cet effet

doit, pour être suffisante, se répartir sur un moins grand nombre de têtes.

Les individus sont ainsi amenés à peser plus soigneusement les conséquences de leur conduite, et leur esprit critique s'avive. Ils ne cèdent plus à leurs désirs, et soumettent à la réflexion leurs actes les plus instinctifs, comme l'enfantement. Or l'esprit critique est souvent funeste à l'action.

Mais les idées elles-mêmes façonnent les mœurs, où elles trouvent une application habituelle. L'esprit de prévoyance et l'esprit critique, alliés au souci de s'élever dans la hiérarchie sociale, donnent naissance au phénomène qu'Arsène Dumont appelle la capillarité, et que l'organisation démocratique, en unissant l'égalité politique à l'inégalité économique, contribue à provoquer. En effet, dans un pays où les différentes classes sont nettement séparées sans qu'il soit possible à un individu de passer de l'une à l'autre, les lois de la capillarité n'agissent pas. Le travailleur réquit autrefois à vivre sur un coin de terre auquel il était attaché, ou lié par les règlements étroits d'une corporation, ne songeait pas à sortir de sa condition, parce qu'il n'en avait pas la faculté. Aujourd'hui les divisions anciennes ont disparu, et la fortune, seule différence sociale, est devenue l'objet de toutes les convoitises parce qu'elle parait l'unique moyen d'obtenir une situation meilleure : tout le monde a soif de richesse et veut atteindre une sphère économique supérieure. « Nous ne voyons jamais, dit Sismondi, le grand propriétaire faire des fermiers de ses fils, ni celui-ci en faire des journaliers rien n'est plus rare que de rencontrer une famille qui ait consenti volontairement à passer à une condition inférieure. » Cette conception se révèle dans les tendances de l'éducation moderne, le désir d'éviter les travaux manuels, l'attraction exercée par la grande ville. « A l'heure actuelle, dit M. Nitti, il n'existe qu'un seul malheur : devenir pauvre », car la pauvreté est une déchéance.

Ces considérations sont vraies surtout de la classe moyenne, qui, par l'instruction, peut aspirer aux plus hautes fonctions, et dont les ambitions sociales se concilient mal avec les charges de famille. Mais l'ouvrier, par contre, semble-t-il, aurait intérêt à reproduire. « Il a bientôt atteint, remarque A. Loria, l'extrême limite de ses aspirations, l'apogée de sa carrière, et par conséquent tout effort ultérieur (et même toute prévoyance) lui devient inutile, tandis qu'au contraire, la possibilité d'employer ses enfants à l'usine, lui donne l'espoir d'accroître son revenu par l'accroissement même de sa famille. » Et de fait, affirme M. Nitti, « plus la situation économique et les sentiments moraux des classes populaires sont bas, plus elles sont portées à n'avoir d'autres jouissances que celles des sens, et plus la prolifération est abondante. » Mais par suite toute amélioration des conditions de l'existence, toute hausse des salaires, toute élévation de ce que les Américains appellent le *Standard of living* ont sur la fécondité un effet contraire. La diffusion des idées démocratiques agit évidemment dans ce sens. A mesure que sous la pression des revendications ouvrières, l'aisance pénètre au foyer autrefois peu favorisé des travailleurs, il est à craindre que, par imitation, ceux-ci ne suivent l'exemple de la classe bourgeoise. De même, les habitants des campagnes se sont enrichis au cours de la guerre; ils ont acheté les terres qu'ils cultivaient; de fermiers ils sont devenus propriétaires, et peut-être eux aussi ne voudront plus d'une nombreuse famille, car, « le capital, dit Guyau, sous sa forme égoïste, est ennemi de la population parce qu'il est ennemi du partage, et que la multiplication des hommes est toujours plus ou moins une division de la richesse.

Le principe de la capillarité sociale reste inséparable du progrès, de la puissance ascensionnelle que tout citoyen possède dans un pays libre. Mais il est parfois fortifié par l'esprit dans lequel évolue la législation, en particulier la législation fiscale ou industrielle, ou le droit successoral.

Si les impôts directs sont nettement personnels et cherchent à frapper, du moins depuis l'application du principe de la déclaration contrôlée, introduit avec l'impôt sur le revenu, les facultés réelles des individus, les impôts indirects atteignent plus fortement les grandes familles puisqu'ils sont assis sur des consommations, qui augmentent avec le nombre des « bouches » à nourrir. Or ils constituent en France un élément important de l'équilibre budgétaire. Les besoins nés de la guerre et de la reconstruction nationale ont rendu inévitable l'élévation souvent considérable des droits de cette nature. Faut-il toutefois les rendre responsables de notre faible natalité? M. Leroy-Beaulieu ne le croyait pas, car, disait-il, « les impôts indirects étaient infiniment plus lourds sous l'Ancien Régime, et les nations avaient plus de prolixité qu'à l'heure présente ».

Les lois sur le travail des enfants et la fréquentation scolaire, ont une influence beaucoup plus certaine. Autrefois l'enfant admis à l'atelier de bonne heure, sans qu'on s'inquiât de sa santé, ni des dangers que présentait l'accomplissement prématuré d'une tâche trop lourde, était pour sa famille une source de profit. Les usages sociaux constituaient une prime indirecte à la production des enfants, et le paysan comme l'ouvrier n'y étaient pas insensibles.

Aujourd'hui les enfants ne sont plus rémunérateurs et n'apportent plus de revenu à leurs parents avant un âge avancé. Plus cet âge recule, plus l'éducation immobilise de capital momentanément improductif. « Le pouvoir d'exploitation du père de famille, constate M. le Professeur Berthélemy, dans la Revue Politique et Parlementaire de janvier 1918, a fait place au devoir d'éducation. » C'est un progrès certes, mais aussi une entrave au développement de la population.

Le même reproche est adressé à la législation successorale et aux principes qui dominent à cet égard le Code Civil, notamment l'égalité des partages et la limitation de

la liberté testamentaire, contraires à la conservation et à la prospérité des exploitations industrielles ou agricoles. M. A. Colin a fait justice de cet argument dans un article de la *Grande Revue* paru en 1903, où il écrit : « Faut-il répéter cette vérité élémentaire, que le privilège de primogéniture tenait, dans notre Ancien Droit, une place tout à fait minime. En somme, dans l'immense majorité des partages et dans la grande majorité des coutumes, l'Ancien Droit pratiquait déjà l'égalité des enfants. . . ; dès lors le principe de l'égalité, loin d'être un faux dogme de 1789, constitue l'instinct même de notre race, la tradition immémoriale de notre Droit ». Et il ajoute : « Quant à croire que nos paysans, si on leur concédait la liberté testamentaire complète, ou même une quotité disponible élargie, en profiteraient pour faire un aîné entre leurs enfants et qu'une telle perspective suffirait à les pousser à des unions plus fécondes, cela nous semble absolument chimérique— S'il est vrai, comme on l'allègue, que les parents français s'abstiennent de procréer de nombreux enfants parce que le morcellement de leur héritage ne leur permettrait pas de leur assurer une situation suffisamment confortable, croît-on qu'ils seraient induits à en procréer d'avantage par la possibilité de ne leur laisser qu'une part amoindrie ou même de ne rien leur laisser du tout ? N'est-il pas plus exact de leur attribuer des sentiments contraires, ce qui nous conduirait à penser, avec Montesquieu, avec Adam Smith— que le droit de primogéniture, là où il existe, pousse plutôt les parents à s'abstenir d'enfanter des cadets, et fonctionne par conséquent comme un agent de dépopulation ? ».

L'intérêt matériel que la plupart des Français trouvent à avoir le moins d'enfants possible reste donc la cause essentielle de notre faible natalité. Cette tendance est entrée dans nos habitudes avec la civilisation ; elle s'y est développée au point que certains n'hésitent pas à « arrêter les frais » par des moyens condamnables. Le danger, d'ailleurs, ne menace pas que la France ; il inquiète aussi tous les

pays voisins, mais à un degré moindre parce qu'il est apparu plus tard et que, en vertu de la « vitesse acquise », les naissances demeurent encore en excédent sur les décès. Mais il s'aggravera nécessairement à l'avenir.

**

Sans doute, la dépopulation est avant tout une question de morale ; mais c'est aussi un problème économique. Il faudrait nous efforcer de modifier nos mœurs, mais un changement complet dans les idées et les sentiments, l'avènement d'une autre conception sociale est peu probable ; on ne peut d'autre part songer à faire retrograder la civilisation. Il ne reste alors qu'à changer nos lois. Il faut que la présence d'enfants à un foyer cesse d'être une cause de gêne sinon de misère, pour devenir une source d'honneur, voire même de profit. Mais est-ce là un remède bien efficace ? L'examen des mesures jusqu'ici envisagées nous laissera fort sceptiques.

DEUXIÈME PARTIE

RÉALISATIONS ET PROJETS

Les avantages accordés en France aux familles nombreuses furent réservés tout d'abord aux personnes nécessaires qui semblaient mériter seules la sollicitude des pouvoirs publics. Mais le développement des idées de justice et d'égalité fit naître une tendance nouvelle : il apparut que toutes les familles indistinctement, en contribuant à la prospérité de la nation, acquéraient certains droits, tandis que les célibataires, les ménages sans enfants, ou ceux même qui avaient un nombre d'enfants trop restreint, en éludant des charges nécessaires au pays, se trouvaient redevables envers la collectivité. Ce principe dégagé, les moyens ne manquaient pas pour le mettre en œuvre. On songea d'abord à aider directement les familles nombreuses, en leur accordant des primes ou des allocations, — puis à accroître en proportion de leur importance leurs moyens d'existence — enfin à diminuer les charges qui pesaient sur elles du fait de l'impôt, ou à atténuer certains effets d'une hausse trop considérable des prix. Corrélativement on frappa de taxes complémentaires les familles restreintes, augmentant ainsi d'une façon indirecte les réductions consenties aux autres.

Les mesures que nous allons étudier se repartiront ainsi en trois groupes :

Le premier comprendra celles qui se traduisent par un avantage direct : assistance aux familles nombreuses, primes à la natalité et aide nationale, prix de vertu, assurance pour l'allégement des charges de famille, dispositions relatives au statut des fonctionnaires et aux bourses d'enseignement.

Le deuxième comprendra celles qui consistent en une majoration : allocations pour charges de famille, allocations et pensions militaires, certaines dispositions des lois d'assistance sociale.

Le troisième enfin réunira celles qui comportent une réduction de charges : dispositions relatives à la législation fiscale (contributions directes, droits de succession et de donation), ou militaire — réductions sur les tarifs des chemins de fer, le prix du pain, la taxe de séjour des stations hydro-minérales, les droits universitaires.



PREMIER GROUPE.

I

L'assistance aux familles nombreuses.

a) HISTORIQUE

L'idée de venir en aide aux familles nombreuses indigentes n'est pas nouvelle. La question s'était posée devant le Parlement dès 1888; et M. Peytral, alors Ministre des Finances, formulait à la tribune une déclaration de principe souvent reprise par la suite, et toujours accueillie avec la même unanimité. Il disait le 9 juillet 1888 :

« J'estime que les familles nombreuses sont dignes de sollicitude, et que le législateur s'honore en la leur témoignant dans la plus large mesure. »

Mais le législateur n'y mit guère d'empressement. Vingt ans plus tard cependant, la Chambre des Députés affirmait sa résolution « d'organiser dans le plus bref délai l'assistance aux familles nombreuses et nécessiteuses par la contribution des communes, des départements et de l'Etat ». Le délai devait être de cinq années ! Pourtant dans l'intervalle, les suggestions ne firent pas défaut. M. Steeg dès le 15 novembre 1909, MM. Adigard et Louis Marin, M. Patureau-Mirand, MM. de la Trémoille et Chastenet, en 1910 et 1911, proposèrent l'attribution, aux familles qui ont eu un certain nombre d'enfants, d'allocations mensuelles variant de 60 à

180 fr. pour tout enfant de moins de 13 ans, ou seulement par enfant de moins de 13 ans, au-delà du troisième ou du quatrième.

Un sénateur, d'autre part, dès 1898, avait saisi le conseil supérieur de l'assistance publique d'un projet de cet ordre qui, soumis à la Haute-Assemblée, n'y fut jamais discuté.

Enfin, le 6 février 1912 apparut une nouvelle proposition de MM. Chéron et Le Cherpy, suivie d'une autre, un peu différente, le 22 février de la même année.

Ces deux textes, plus heureux que les précédents, devaient servir de base aux discussions qui conduisirent au vote définitif de la loi actuellement en vigueur.

Le premier prévoyait une allocation annuelle de 60 fr. à toute veuve de nationalité française ayant à sa charge au moins deux enfants âgés de moins de treize ans. La dépense résultant de ce chef était répartie entre l'Etat, les départements et les communes, dans les conditions prévues par la loi du 14 Juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

Le second texte cherchait à favoriser les familles à la fois nombreuses et prévoyantes. L'allocation annuelle aurait été de 120 fr. Pouvait y prétendre tout chef de famille ayant plus de 3 enfants légitimes, pour tout enfant de moins de 13 ans, au delà du 3^e de moins de 13 ans, à la condition qu'il justifiât de sa qualité de membre participant depuis cinq ans au moins, d'une société de secours mutuels assurant effectivement les secours de maladie, et agréée à cet effet par le Ministre du Travail.

M. Chéron s'inspirait d'ailleurs des initiatives déjà prises à cet égard dans plusieurs départements. Ainsi en Seine-et-Oise, dès 1906, le Conseil Général avait créé un service de secours aux familles nécessiteuses ayant au moins 6 en-

fants de moins de 13 ans, aux familles composées de 4 et 5 enfants, dont un des parents était atteint de maladies chroniques ou d'infirmités graves, aux veufs et veuves ayant au moins 3 enfants de 3 à 13 ans. Les allocations mensuelles variaient de 10 à 30 fr. Le département et les communes participaient à la dépense, ces dernières pour une part comprise entre 15 et 70%.

De même, le Conseil Général du Calvados avait organisé, en 1911, l'assistance aux veuves nécessiteuses ayant à leur charge au moins 2 enfants au-dessous de 13 ans. Il l'étendit en 1912 aux pères de famille privés de ressources et ayant à leur charge plus de 4 enfants au-dessous de 13 ans. L'allocation mensuelle était de 5 fr. par enfant. Le service était assuré au moyen de contributions départementales et communales. La part des communes variait avec le centime démographique.

A Paris, également, la ville et l'administration générale de l'assistance publique s'intéressaient au sort des familles nombreuses. Un crédit de 250,000 fr. permettait l'attribution de secours trimestriels de 30 fr. aux ménages nécessiteux les plus dignes de sollicitude, parmi ceux qui avaient au moins 5 enfants au-dessous de 15 ans. A ces secours réguliers et permanents s'ajoutaient encore des secours temporaires ou accidentels distribués par les bureaux de bienfaisance, des secours de loyers, d'allaitement, de grossesse, et des secours préventifs d'abandon.

Mais de telles mesures restaient purement facultatives. Leur adoption dépendait à la fois de la bonne volonté d'assemblées locales, et de l'étendue de leurs disponibilités. Il semblait alors que la loi dût intervenir pour donner à cette forme d'assistance un caractère de certitude, d'uniformité, de régularité, qui pourrait peut-être en garantir l'efficacité. Il paraissait contraire à la justice et à la morale, que la misère ne fut pas également secourue dans tous les départements.

surtout quand elle avait pour origine la présence à un même foyer, d'un grand nombre d'enfants.

Rendre l'assistance aux familles nombreuses générale et obligatoire, telle était en somme l'idée directrice de MM. Chéron et Le Cherpy. Cependant le vote de l'une ou de l'autre de leurs propositions ne l'eût pas pleinement réalisée. La première, en effet, n'admettait que les veuves au bénéfice de l'assistance. La seconde, tendant à encourager à la fois la procréation et la mutualité, apportait de ce fait au développement de l'assistance certaines limites. Sans doute il pouvait être ingénieux d'aider les familles nombreuses tout en favorisant l'esprit de prévoyance qui apparaît comme l'une des causes les plus réelles de la dépopulation. Mais une telle conception était incompatible avec l'idée que l'assistance comporte l'acquittement d'une dette sociale; et M. Chéron, pressentant les objections qu'elle ne manquerait pas de soulever, saisit officieusement la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la Chambre d'un texte intermédiaire que la Chambre elle-même adopta sans discussion le 11 juillet 1912, article par article, réservant seulement son vote sur l'ensemble, afin d'incorporer la proposition à la loi de finances de 1913.

Ce texte reconnaissait le droit à l'assistance, aux veuves dans la mesure prévue par la première proposition Chéron, aux pères de famille dans la mesure prévue par la 2^e proposition, qu'ils fissent ou non partie depuis 5 ans d'une société de secours mutuels. Toutefois, M. Chéron, fidèle à sa conception primitive, obtint que l'allocation fût augmentée de 50% lorsque cette dernière condition se trouverait remplie.

Le Sénat d'ailleurs ne suivit pas la Chambre sur ce point, estimant à juste titre qu'il ne convenait pas d'encourager la mutualité par des majorations individuelles, qui, au surplus, resteraient inefficaces.

La proposition subit encore devant cette Assemblée quelques autres modifications. Disjointe de la loi de finances le 30 mai, elle fut adoptée après discussion le 4 juillet. Un

nouveau vote de la Chambre, le 11 juillet, confirma celui du Sénat; et le 14 juillet 1913 était promulguée la loi dont nous allons exposer l'économie.

b) LA LOI DU 14 JUILLET 1913.

Aux termes de l'article 2, les bénéficiaires sont les chefs de famille, de nationalité française, qui ont à leur charge un certain nombre d'enfants de moins de 13 ans, légitimes ou reconnus, et dont les ressources sont insuffisantes. En principe l'allocation n'est accordée que pour chaque enfant au delà du 3^e. Toutefois, si les enfants sont orphelins de père, ou si le père est disparu, s'il a abandonné sa famille, ou encore s'il est hospitalisé dans un asile d'aliénés ou dans un hospice, s'il est bénéficiaire de la loi du 14 juillet 1905 au titre d'infirme ou d'incurable, s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement de longue durée, — si, en un mot, la mère seule doit subvenir à l'entretien de la famille, l'assistance lui est donnée pour chaque enfant de moins de 13 ans au-delà du premier. Si par contre c'est la mère qui manque dans la famille, l'assistance est donnée au père pour chaque enfant de moins de 13 ans au delà de la 2^e. Enfin sont considérés comme chefs de famille, les parents, qui, en cas d'abandon des enfants ou de disparition des père et mère, prennent la charge des enfants.

Dans tous ces cas, pour établir les charges de famille, on ne tient compte que des enfants au-dessous de 13 ans. L'instruction étant obligatoire jusqu'à cet âge, les parents sont obligés de pourvoir entièrement aux besoins de leur existence. Cette limite une fois franchie, les enfants peuvent à leur tour augmenter de leur apport personnel, les ressources de la famille; au lieu d'être une occasion de dépenses, ils deviennent une source de gain.

Cette règle comporte cependant une exception. En effet, si l'instruction élémentaire est achevée à l'âge de 13 ans,

l'instruction professionnelle commence. Aussi la loi a-t-elle assimilé aux enfants de moins de 13 ans, les enfants de 13 à 16 ans pour lesquels le chef de famille ou la mère aura passé un contrat écrit d'apprentissage. Aux termes du décret du 4 décembre 1913 (art. 3) l'assimilation n'est admise que si ce contrat a été conclu pour une durée minima d'un an, s'il est conforme aux prescriptions du Code du Travail, notamment en ce qui concerne l'obligation d'enseigner complètement à l'apprenti la profession qui en fait l'objet; — enfin l'allocation serait supprimée si l'apprenti était nourri gratuitement par le maître et en recevait un salaire supérieur à 40 fr. par mois, — ou si, n'étant pas nourri, il touchait un salaire dépassant 1 fr. par jour.

La loi du 14 juillet 1913, en effet, reste une loi d'assistance. Le bénéfice doit en être réservé aux charges de famille effectives, au nombre desquelles on ne saurait compter un enfant qui, tout en s'initiant à la pratique d'un métier, jouit de certains avantages en nature ou en argent bien supérieurs à l'allocation que ses parents pourraient toucher à son sujet.

Le droit à l'assistance, d'autre part, n'est reconnu aux chefs de famille que dans le cas d'insuffisance de leurs ressources. Etant donné l'esprit et le but de la loi, cette condition est essentielle. Pour apprécier cette insuffisance, il convient de faire état, non seulement du revenu de leur travail personnel, mais aussi de celui de toute autre personne vivant au même foyer, des rentes ou pensions dont ils peuvent bénéficier, du revenu de leurs biens, meubles ou immeubles. En aucune circonstance, on ne devra retenir une diminution temporaire de salaire consécutive soit au chômage, soit à une maladie, qui met l'individu dans l'impossibilité temporaire de travailler. Il convient d'envisager toujours la famille en période normale d'activité.

Mais quels que soient les moyens d'existence d'un individu, l'allocation ne peut se cumuler avec les secours temporaires prévus par la loi du 27 juin 1904 complétée par

celle du 22 avril 1905 sur le service des enfants assistés. Ces deux modes d'assistance ayant le même objet, tendant également à protéger l'enfance, s'excluent réciproquement.

Toute personne qui sollicite son admission au bénéfice de la loi du 14 juillet 1913 doit adresser une demande écrite au maire de la commune de sa résidence, en l'accompagnant de toutes les pièces nécessaires à établir sa prétention. Le maire transmet au bureau d'assistance les demandes qui lui sont parvenues, avec tous les renseignements utiles sur les postulants. Le bureau fait procéder, s'il y a lieu, à une enquête complémentaire, puis il arrête la liste de ses propositions, en distinguant les personnes qui ont leur domicile de secours dans la commune, acquis à la suite d'une résidence ininterrompue d'un an, et celles qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou un autre département. Saisi son tour, le conseil municipal examine en comité secret ces deux listes, les modifie s'il y a lieu, puis les arrête définitivement.

En ce qui concerne les postulants qui ont leur domicile de secours dans la commune, il statue sur l'admission à l'assistance, il fixe le nombre des allocations, il désigne la personne à qui les allocations seront versées, il décide enfin du mode de payement. En outre, il opère toute réduction ou radiation que motive un changement dans la situation des intéressés.

Quand le postulant a un domicile de secours départemental, la décision appartient à la commission départementale; s'il n'a aucun domicile de secours, le ministre de l'intérieur est appelé à statuer.

Les décisions des conseils municipaux sont susceptibles de recours devant une commission centrale siégeant à Paris; celles de la commission départementale peuvent être réformées par le conseil général. L'appel est possible également devant la commission centrale. Le ministre de l'intérieur doit enfin prendre l'avis de cette même commission lorsqu'il est

appelé à statuer sur l'admission à l'assistance d'une personne sans domicile de secours.

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation prévue par la loi du 14 juillet 1913, complétée par le décret du 1^{er} décembre suivant, de tous points semblable à celle créée par la loi du 14 juillet 1905 en matière d'assistance aux vieillards. L'organisation municipale de la Ville de Paris imposait cependant des règles un peu différentes que précise le décret du 26 décembre 1913 et dans le détail desquelles nous n'entrerons pas.

L'assisté dont le « droit » a été reconnu, reçoit autant d'allocations qu'il a d'enfants de moins de 13 ans au-dessus du minimum prévu. L'allocation est uniforme pour tous les assistés. Elle ne varie pas avec leur situation de fortune. Le taux en est fixé dans chaque commune par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil Général et du ministre de l'intérieur. Il ne peut être inférieur à 60 fr. par an, ni supérieur à 90 fr. S'il dépasse ce dernier chiffre, l'excédent de la dépense demeure à la charge exclusive de la commune.

L'allocation est mensuelle et payable d'avance, par les soins des receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance. Elle est incessible et insaisissable. Le bénéficiaire en a la jouissance à dater du jour fixé par la délibération prononçant son admission à l'assistance. Le Conseil municipal peut décider qu'elle sera versée non pas au titulaire lui-même, mais à la mère ou à un autre membre de la famille, si cette mesure semble de nature à sauvegarder les intérêts des enfants, ou même l'établissement public ou privé dans lequel ces derniers auront été placés. S'il s'agit d'un établissement privé, l'agrément préalable du Ministre de l'Intérieur est requis.

L'allocation peut consister soit en une somme d'argent, soit en un secours en nature, soit en un bon de loyer que l'assisté remet au propriétaire et dont celui-ci touche le montant à la caisse du receveur du bureau de bienfaisance.

La dépense de ce service est répartie entre la commune, le département et l'Etat, en ce qui concerne les assistés qui ont un domicile de secours communal ; entre le département et l'Etat pour ceux qui ont un domicile de secours départemental. Quand le bénéficiaire n'a pas de domicile de secours, la dépense reste à la charge exclusive de l'Etat.

La commune pourvoit à ses dépenses d'abord « à l'aide des ressources spéciales provenant des fondations ou libéralités faites en vue de l'assistance aux familles nombreuses » puis « à l'aide de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance » ; et, pour le surplus, au moyen des ressources ordinaires, dans une proportion variant de 10 à 70%, suivant la valeur du centime démographique, suivant l'importance de ses charges financières, suivant enfin les charges par habitant, qu'entraîne l'exécution de la loi. Le solde est couvert au moyen d'une subvention du département.

Le département, de son côté, pourvoit à ses dépenses soit au moyen de ressources spéciales provenant des fondations ou libéralités à ce destinées, et, pour le surplus, au moyen des ressources ordinaires, dans une proportion variant de 5 à 50%, suivant les mêmes règles que pour la commune. Le solde reste à la charge de l'Etat.

Afin d'assurer une application plus judicieuse et plus éclairée de ces mesures d'assistance, la loi a prévu la constitution de comités de patronage, dont le décret du 1^{er} décembre 1913 a précisé la composition et le rôle. Les membres de ces comités sont désignés par le préfet. La durée de leurs fonctions est de 3 ans ; mais leur mandat est renouvelable. Leur mission est tout d'abord de « conseiller et d'aider les familles nombreuses », de « développer chez elles les notions et la pratique de l'hygiène et de la prévoyance », de veiller sur les enfants en particulier, de leur apporter une protection affectueuse et réconfortante. Ils doivent aussi éclairer le bureau d'assistance sur la situation des personnes à secourir, sur les conditions dans lesquelles les secours seraient le plus opportuns.

Cette disposition complémentaire ne réussit point à cacher l'inefficacité d'une telle institution, qui s'affirma nettement quand la guerre eût déterminée une hausse constante des prix et rendu plus précaire l'existence des gens peu fortunés.

Aussi le Parlement décida-t-il, par la loi du 28 juin 1918 (art. 5) de majorer de 10 fr. indistinctement chacune des allocations mensuelles attribuées aux bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913. L'Etat prenait entièrement à sa charge la dépense que comportait l'application de cette mesure. Ces majorations devaient cesser d'être versées un an après la fin des hostilités; mais en raison de la persistance du coût élevé de la vie, elles furent prorogées jusqu'au 31 décembre 1920 par la loi de finances du 31 juillet 1920 (art. 111) puis successivement jusqu'au 28 février et au 31 mars 1921 par les lois de douzièmes provisoires des 30 décembre 1920 (art. 22) et 28 février 1921 (art. 33).

Le Gouvernement, dans son projet de loi de finances pour 1921, proposait de les supprimer, mais en doublant les allocations elles-mêmes à titre définitif. Comme ces allocations ne sont que de 5 fr. ou 7 fr. 50, il serait résulté de l'adoption d'une telle disposition une réduction de secours aux dépens des assistés. D'autre part, les départements et les communes auraient été contraints de participer plus largement à la dépense, puisqu'ils auraient dû eux aussi doubler leur contribution.

La Commission de la Chambre jugea cette mesure inopportune et préféra le maintien du statu quo. Sur le rapport de M. André Fallières, l'Assemblée, suivie ensuite par le Sénat, vota jusqu'au 31 décembre 1921 la prorogation des anciennes majorations (loi de finances du 30 avril 1921, art. 97).

Quelle charge annuelle incombe à l'Etat du chef de ce service d'assistance? D'abord la contribution aux dépenses

ordinaires, telles que les prévoit la loi de 1913, figurait au budget de 1920 pour une somme de 13 millions $\frac{1}{2}$ de francs, à celui de 1921 pour 15 millions.

De plus le paiement des majorations exceptionnelles a coûté à l'Etat, en 1920, 45 millions de francs.

L'estimation première de 37 millions fut dépassée et le vote de 8 millions à titre de crédit additionnel devint indispensable.

La loi de 1913 reste malgré tout d'une portée restreinte. Dans un article de la « *Revue politique et parlementaire* » d'avril 1921, M. P. Darlu signale qu'à Paris le chiffre des bénéficiaires est resté stationnaire aux alentours de 7000 !

Il se réduirait sensiblement si la proposition de loi concernant l'aide nationale aux familles nombreuses, adoptée par la Chambre le 24 mars 1921 — et sur laquelle nous nous expliquerons plus loin — était votée par le Sénat. Ce texte, en effet, qui institue des allocations spéciales pour tout chef de famille de nationalité française ayant à sa charge plus de 3 enfants vivants, légitimes ou légitimés, se substituerait partiellement à la loi antérieure : celle-ci ne s'appliquerait plus qu'aux enfants naturels, au 3^e enfant des veufs, aux 2^e et 3^e enfants des veuves, et par une disposition nouvelle qui modifierait l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1913, aux 2^e et 3^e enfants de toute famille, en cas de décès ou de disparition du père et de la mère, ou en cas d'abandon par eux de leur foyer.

De plus, aux termes de cette même proposition, la majoration exceptionnelle accordée au cours de la guerre serait incorporée à l'allocation, dont le taux varierait ainsi de 180 à 210 fr. par an.

II

Les primes à la natalité et l'aide nationale aux familles nombreuses.

Quand on songea à secourir les familles nombreuses non plus par solidarité sociale, mais par esprit de justice, quand on considéra les allocations qui leur sont accordées, non plus comme une forme de l'assistance, mais comme une compensation, correspondant aux charges entraînées par l'éducation des enfants, on s'aperçut que la loi du 14 juillet 1913 était manifestement insuffisante. Elle devait être remaniée dans son principe même, et perdre avant tout le caractère humiliant qui résultait pour l'intéressé de la procédure suivie dans l'examen des demandes. Le bénéfice de ses dispositions devait être plus largement accordé.

L'aide aux familles nombreuses pouvait revêtir deux aspects également nécessaires, et pour ainsi dire complémentaires. Il importait, semble-t-il, d'une part de mettre à leur disposition lors de la naissance de l'enfant une somme suffisante pour couvrir les frais de toute nature occasionnés par cet événement, afin qu'il n'en résultât pas pour les parents une gêne trop considérable, et d'autre part de leur assurer chaque année jusqu'au moment où l'enfant atteindrait l'âge de travailler à son tour, l'attribution d'une allocation représentant le surcroît de dépense causé par sa présence à leur foyer.

A ces deux conceptions correspondent :

- 1° l'institution des primes à la natalité,
- 2° la proposition de la loi concernant l'aide nationale aux familles nombreuses rapportée par M. Delachenal.

a) LES PRIMES A LA NATALITÉ.

L'institution des primes à la natalité était déjà préconisée en 1881 par R. Frary comme un remède efficace contre la dépopulation, de nature à apporter aux familles nombreuses l'aide opportune, et susceptible de les inciter à accepter

des charges nouvelles. Frary écrivait dans son livre « Le Péril National » :

« Si c'est rendre un service au pays que d'avoir beaucoup d'enfants, pourquoi ce service ne serait-il pas l'objet d'une prime, aussi bien que la construction d'un navire ? »

L'idée fit son chemin et inspira de nombreux projets parlementaires et extraparlimentaires. M. Messimy, par exemple, réclame pour toutes les familles indistinctement le paiement de primes de 500 fr., lors de la naissance du 4^e enfant et des suivants. Dans une proposition déposée en 1912, il prévoit que l'attribution de cette prime pourrait se faire, soit sous la forme d'un paiement direct, soit sous la forme d'un versement par l'Etat à la caisse nationale de retraites pour la vieillesse, en vue d'assurer une rente à la mère, à l'âge de 50 ans ou plus tard si elle le préfère. En 1916, MM. Bénazet et Aubriot demandent au profit des mères, qui en auraient la propriété personnelle, une prime de 500 fr. pour les deux premiers enfants, de 1000 fr. pour le 3^e, de 2000 fr. pour le 4^e, de 1000 fr. pour chacun des suivants ; ils proposent en outre d'allouer une prime unique de 2000 fr. à tout père de famille qui aurait assuré d'une façon continue l'entretien de 4 enfants. Le montant de cette prime lui serait versé lorsque le dernier atteindrait la quinzième année, si tous sont encore vivants à cette époque.

La question obtenait aussi une certaine faveur auprès des économistes et des médecins. En 1913, M. P. Leroy-Beaulieu recommandait l'institution de primes à la naissance de tout enfant au-delà du 3^e enfant vivant. Toutes les familles, sans considération de fortune, auraient pu y prétendre. Et ne pouvait-on pas espérer que les départements et les communes y joindraient des allocations en espèces ou en nature, que les patrons, les industriels, suivraient aussi cet exemple ? Reprenant l'idée de Frary, M. Leroy-Beaulieu écrivait dans son livre sur « La question de la Population » :

« Le budget français regorge de primes, à l'élevage des chevaux, aux vers à soie, à la marine marchande, à la cul-

ture du lin, du chanvre, de l'olivier. La nation encourage ainsi une foule de productions. Elle pourrait bien aussi, s'autorisant de tous ces précédents, encourager la production des hommes ; c'est elle surtout qui fait défaut à la France. »

De même, le professeur Richet, dans un rapport à l'Académie de Médecine, déclare, d'accord avec le Professeur Pinard, que pour résoudre le problème de la natalité française, il faut supprimer la charge qui résulte pour la famille de l'éducation de nombreux enfants, et pour cela « subventionner » les naissances au moyen de primes, qui, selon lui, devraient s'élever au moins à 1000 francs.

Cependant, c'est en 1918 seulement qu'est inscrit pour la première fois, sur l'initiative parlementaire, au budget de l'Etat, un crédit de 1,000,000 de francs qui permet d'entrer dans cette voie. Toutefois le législateur n'entend pas instituer de primes nationales à la natalité. Il veut uniquement seconder au moyen de subventions les initiatives financières qui pourront être prises à cet égard par les départements et les communes. Et l'article 48 de la loi de finances du 29 juin 1918 prévoit qu'un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances, déterminera les conditions de répartition du crédit voté. Ce règlement ne parut que le 30 avril 1920. Il fut précédé d'études nombreuses. Le Ministre de l'Intérieur avait chargé la section permanente du Conseil supérieur de l'assistance publique d'élaborer un avant-projet, qui fut d'ailleurs profondément remanié par la suite, et sur lequel la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre fut elle-même appelée à formuler ses observations. Le premier ministre de l'Hygiène venait alors d'être désigné. Aidé du Conseil supérieur de la natalité, il s'efforça de hâter les délibérations. Un nouveau texte fut présenté, qui réussit à entraîner dans l'ensemble de ses dispositions essentielles, l'adhésion du Conseil d'Etat.

Ce qui constitue la caractéristique essentielle du décret précité, c'est « le désir manifeste de laisser libre cours à tou-

tes les initiatives en une matière presque neuve où l'expérience s'est insuffisamment exercée et où les moyens véritablement pratiques et efficaces peuvent revêtir, suivant les circonstances, des formes variées ». (Circulaire de M. le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociales — aux Préfets — en date du 3 mai 1920.)

Mais parmi les initiatives possibles, on en retient deux qui paraissent susceptibles d'une application générale, et auxquelles les départements et les communes auront vraisemblablement recours de préférence ; et l'on détermine avec plus de précision la mesure de l'aide que l'Etat leur accordera.

Le décret envisage :

1° l'attribution d'une prime « à la naissance » de chaque enfant de nationalité française, au delà du second, non pas à titre de récompense aux familles qui ont actuellement trois enfants, mais à titre d'encouragement à celles qui n'en ont encore que deux.

2° l'attribution d'une prime « dite de prévoyance » à l'occasion de la naissance d'un enfant au-delà du second, — dont une moitié doit servir à constituer une rente viagère à capital aliéné au profit des parents ou de l'un d'eux, et l'autre moitié à constituer soit une assurance en cas de décès sur la tête des parents, soit une assurance de capital différé sur la tête de l'enfant (lorsqu'il se marie ou qu'il atteint l'âge de 25 ans), avec aliénation du versement.

Dans l'un et l'autre cas, les départements et les communes ne seront admis à bénéficier de la subvention de l'Etat que :

1° si la prime allouée est comprise entre 300 et 1000 fr.

2° si l'organisation du service créé par ces collectivités a été agréée par le ministre de l'Hygiène, après avis du Conseil Supérieur de la Natalité.

Il faut en outre que les parents appelés à recevoir la prime aient leur domicile, ou qu'ils justifient de leur résidence habituelle, dans le département et la commune.

Le Conseil Général et le Conseil Municipal restent libres de fixer à leur gré les modalités de paiement de la prime qui pourra être versée, soit en une seule fois, lorsque l'enfant aura atteint l'âge d'une année, soit par fractions successives au cours de la première année.

Le Conseil Supérieur de la natalité avait proposé que la prime de natalité fût payable à la mère. Mais cette stipulation n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat.

Les Assemblées locales peuvent aussi déterminer le nombre d'enfants à partir duquel la prime est allouée. Si pour bénéficier de la subvention de l'Etat, elles ne doivent pas descendre au-dessous du 3^e, il ne leur est pas interdit de se montrer moins généreuses.

La section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique et le Conseil Supérieur de la natalité estimaient que l'institution des primes devait tendre uniquement à favoriser la maternité légitime. Cette mesure en effet ne rentre pas dans le cadre de l'assistance; les deux assemblées pensaient à juste titre qu'il convient d'encourager la famille non moins que la procréation, et, fidèles aux principes « eugéniques », elles croyaient qu'une population saine au point de vue physique et moral importe, autant qu'une population nombreuse, à la grandeur nationale. Mais le texte du décret ne contient à cet égard aucune limitation. On ne saurait donc exclure du bénéfice de la loi les enfants naturels reconnus.

D'autre part, la section permanente du Conseil Supérieur de l'assistance publique, voulant alléger la charge qui résulterait pour l'Etat de l'organisation de ce nouveau service, jugeait excessif d'attribuer une prime aux familles qui n'en auraient pas besoin; et, sans vouloir faire de l'indigence une condition d'obtention, elle émettait le vœu que cette prime fût réservée aux seules familles qui n'étaient pas inscrites au rôle de l'impôt général sur le revenu.

Mais le Conseil supérieur de la natalité et la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre

furent d'un avis contraire. Tout au plus la commission admettait-elle qu'on laissât toute latitude aux Conseils généraux et municipaux pour fixer une limitation à cet égard, s'ils le jugeaient opportun.

Le Conseil d'Etat ne formule à ce sujet aucune restriction. Cependant les instructions ministérielles qui ont accompagné le décret ne laissent aucun doute sur les intentions du Gouvernement, sur son désir de conserver à la prime le caractère de témoignage de la reconnaissance nationale, et de la voir allouer à toute les familles indistinctement, quelle que soit leur situation de fortune.

Le règlement d'administration publique ne fixe pas la quotité de la subvention accordée par l'Etat dans les conditions rappelées plus haut. Le Conseil d'Etat estima qu'il dépasserait ses pouvoirs s'il fixait cette quotité. Il indiqua seulement que l'Etat participerait à la dépense uniquement pour la partie de la prime comprise entre 300 et 1000 fr., que cette prime soit allouée par un département ou par une commune, ou conjointement par un département et une commune.

Dans ces limites la subvention est un droit pour les départements et les communes qui distribuent des primes « à la naissance » ou des primes de prévoyance. Et le Conseil supérieur de la natalité, appelé à donner son avis, sur les demandes qui lui sont soumises, doit seulement s'assurer que l'organisation réalise les conditions prescrites. Il détermine ensuite dans la limite du crédit inscrit au budget du Ministère de l'Hygiène le chiffre de la subvention qu'il propose d'allouer, en tenant compte notamment du chiffre de la population des départements ou des communes intéressés et de leur situation financière. La décision appartient au Ministre de l'Hygiène.

Quand, par contre, les collectivités prennent en faveur de la natalité des initiatives autres que celles prévues par le décret du 30 avril 1920, le Conseil supérieur a un pouvoir

d'appréciation beaucoup plus large en ce qui concerne l'octroi d'une subvention, qui devient purement facultative.

Ce décret d'ailleurs n'était pas susceptible d'entraîner l'ensemble des Conseils Généraux et municipaux dans la voie que l'Etat leur désignait; il contenait trop de réserves pour les déterminer à engager des dépenses auxquelles l'Etat ne participerait que dans une mesure précaire et restreinte, puisque d'une part le crédit ouvert à cet effet au budget, n'était que de 1 million de francs en 1918, de 3 millions en 1919 et 1920, et que d'autre part la portion de la prime comprise entre 300 fr. et 1000 fr. devait seule entrer en ligne de compte.

Au surplus, les critiques n'ont pas manqué contre cette disposition. Dans sa séance du 4 octobre 1920, le Conseil supérieur de la natalité décida même de demander à M. le Ministre de l'Hygiène de la faire supprimer, et le Conseil d'Etat fut, avec l'approbation formelle de M. le Ministre des Finances, saisi d'un projet de modification du décret du 30 avril 1920.

Un point fort important restait encore imprécis: le règlement d'administration publique, en effet — avons-nous dit — n'indiquait pas la quotité des subventions. Une proposition de loi déposée par M. Honnorat dès le mois de juillet 1919, tendit à fixer à 90% le montant de la participation de l'Etat, dans la limite toutefois des crédits budgétaires. Tel fut aussi l'avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique, ainsi qu'elle le formula dans l'avant-projet dont nous avons parlé. D'autre part le Conseil supérieur de la Natalité proposa, en octobre 1920, un barème d'après lequel la participation de l'Etat, serait suivant les départements de $\frac{1}{3}$ à $\frac{2}{3}$, d'après le nombre des familles nombreuses du département et sa capacité financière. Ce barème fut accepté par le Ministre des Finances et soumis par lui au vote du Parlement dans le projet de loi de finances pour l'exercice 1921. Toutefois ce projet ne visait que les subventions de l'Etat aux départements. Il recueillit l'agrément de la Commission des finances de la Chambre

qui le proposa à l'adoption de l'Assemblée. Le rapporteur, M. André Fallières, approuva le principe du barème. « Il paraît juste, en effet, écrivit-il, d'apporter aux initiatives prises par les départements un concours d'autant plus appréciable que le nombre des familles nombreuses par rapport à leur population est plus élevé et de leur donner une aide d'autant plus faible que leurs ressources sont plus fortes et leur permettent une action moins mesurée. »

Ces préoccupations trouvent leur réalisation dans la fraction composée suivante :

$$x = \frac{\frac{\text{Chiffre des familles nombreuses} \times 100}{\text{Chiffre de la population du département}}}{\frac{\text{Valeur du centime départemental} \times 100}{\text{Chiffre de la population du département}}}$$

Formule qui par simplification doit s'inscrire :

$$x = \frac{\text{Chiffre des familles nombreuses}}{\text{Valeur du centime départemental. »}}$$

Par famille nombreuse on entend toute famille de 4 enfants et plus. Sur ce point, le recensement de 1921 nous fournira des renseignements appropriés. Suivant la valeur du quotient ainsi établi, la portion de la dépense à couvrir par l'Etat variait de 67 à 34%.

Pour les communes, un barème spécial fut proposé au Parlement dans le cahier de crédits supplémentaires pour l'exercice 1920, N° 1869 (art. 61). Le principe restait le même que pour les départements. Mais le barème comprenait 2 tableaux. Dans le 1^{er} la part de l'Etat passait de 78 à 56% suivant la valeur du centime communal. Dans la 2^e elle passait de 78 à 89% suivant la proportion des familles de plus de 3 enfants par rapport au total des familles de la commune.

Le Sénat, soucieux de réaliser plus d'unité dans la détermination éventuelle des subventions de l'Etat aux collectivités qui prendraient des initiatives en faveur du relève-

ment de la natalité, disjoignit cet article du cahier de crédits supplémentaires où sa place n'était nullement indiquée; il vota l'application d'un barème unique pour les départements et les communes et adopta celui qui était contenu dans le projet de loi de finances. La Chambre suivit le Sénat sur ce point, et le barème figure à l'art. 92 de la loi de finances du 30 avril 1921.

D'autre part, le montant des subventions ne sera plus limité par le crédit inscrit au budget. Le Gouvernement avait formulé cette réserve dans son projet, mais la Chambre, désireuse de doter ce chapitre de ressources suffisantes et de donner à la participation de l'Etat dans les conditions du décret du 30 avril 1920 un caractère d'absolue certitude, la supprima. Le Sénat, plus soucieux des intérêts du Trésor, la rétablit. La Chambre, saisie à nouveau, maintint sa première décision et la fit accepter par le ministre des Finances. Le Sénat voulut résister, mais, la Chambre refusant de céder, il dut s'incliner à la dernière séance de la discussion du budget. Désormais, la loi de 1918 pourra recevoir une exécution intégrale quelle que soit l'étendue du concours demandé à l'Etat.

Au cours du vote de la loi des finances, une dernière question fut soulevée. M. Delachenal demanda à la Chambre de modifier elle-même le texte du décret du 30 avril 1920 en vue de permettre la participation de l'Etat, même lorsque les primes départementales ou communales seraient inférieures à 300 fr. Le Parlement, prévenant ainsi la décision du Conseil d'Etat, aurait réalisé la réforme dont ce dernier était déjà saisi. M. Fallières, d'accord avec M. le Ministre de l'Hygiène, se montra hostile à cette procédure, estimant préférable d'aboutir à la modification demandée par un nouveau décret qui d'ailleurs devait paraître incessamment. La Chambre ne suivit pas le rapporteur de la Commission des Finances et vota le texte que lui soumettait M. Delachenal. Ce dernier, d'autre part, tout en affirmant que le chiffre de 300 francs comme montant de la prime était un minimum indis-

pensable, craignit que certains départements, et certaines communes, dont la situation financière serait peu brillante, ne fussent effrayés de la dépense relativement élevée qui en résulterait; et il demanda que la participation de l'Etat devînt obligatoire dans tous les cas où la prime ne serait pas inférieure à 100 fr. Ainsi les collectivités locales pourraient mieux mesurer leur effort initial. « Plus tard, ajoutait M. Delachenal, lorsque ce système aura fonctionné, lorsqu'il sera devenu d'un usage courant, quand nos populations s'y seront accoutumées, vous verrez ces départements, sous la pression publique, augmenter le taux de la prime et la porter à 300 fr. »

Vainement, M. Fallières a-t-il rappelé qu'en votant le principe d'une subvention en faveur des départements et des communes qui voudraient favoriser par des primes le relèvement de la natalité, le législateur de 1918 n'a entendu participer qu'aux initiatives importantes, susceptibles d'avoir une influence réelle sur le mouvement de la population, qu'une prime de 100 fr. ne paraissait pas suffisante à cet égard et semblait plutôt une forme nouvelle de l'assistance. La Chambre vota l'amendement de M. Delachenal, pensant sans doute qu'une prime de 300 fr. ne serait guère plus efficace, si on la comparait à la charge que suppose l'éducation d'un enfant, et qu'il convenait avant tout de laisser aux Conseils généraux et municipaux la plus grande latitude pour la mise en œuvre de l'institution nouvelle.

L'amendement de M. Delachenal contenait encore une dernière disposition, qu'avait approuvée le Conseil supérieur de la Natalité en octobre 1920, et qui stipulait que, pour les primes supérieures à 1000 fr., l'Etat participerait à la dépense jusqu'à concurrence de cette somme. Le Parlement, en l'acceptant, voulait que les départements et les communes ne fussent pas exposés par excès de générosité à perdre le bénéfice de la subvention; mais il limitait dans cette hypothèse, le concours de l'Etat.

Le Parlement, revenant en 1921 sur l'œuvre du pouvoir exécutif, a donc étendu ce concours dans une notable proportion. Non seulement l'octroi d'une subvention devient désormais automatique, quel que soit le montant des crédits budgétaires, mais elle s'applique, lorsque la prime instituée n'est pas inférieure à 100 fr., à tout la partie de cette prime comprise entre 0 et 1000 francs.

En admettant que tous les départements prennent les initiatives financières qu'on semble attendre d'eux, et que ¹ participation de l'Etat soit en moyenne de 50% de la dépense totale, quelle charge annuelle en résulterait pour le budget? Le Gouvernement estimait qu'elle pourrait atteindre 50 millions; et dans cette évaluation il ne tenait pas compte des mesures que pourraient prendre à leur tour les communes. Toutefois il demandait seulement pour l'exercice 1921 un crédit de 30 millions. Mais la Chambre des Députés, puis le Sénat, l'ont successivement réduit à 4 et à 3 millions. C'est ce dernier chiffre qui fut définitivement adopté. Le Parlement n'a pas cru devoir faire figurer dans les prévisions budgétaires une somme que les initiatives existantes ne justifiaient en aucune manière.

Les primes à la natalité ont cependant reçu un accueil favorable de la part d'un certain nombre de Conseils généraux, pour ne parler que des départements. C'est dans le département du Rhône, sur l'initiative de M. Bonnevey, que le régime fonctionna pour la première fois. L'échelle des primes va de 300 fr. pour le 3^e enfant à 1000 fr. pour le 10^e et les suivants, par augmentation régulière de 100 fr. à chaque nouvel enfant, sans toutefois dépasser ce maximum. Au début de l'organisation, qui date de 1918, avant que la participation de l'Etat ne fût fixée, la prime ne devait être que de 200 fr. pour le 3^e et de 300 fr. pour chacun des suivants.

La prime est payée en une seule fois, lorsque l'enfant qui y donne droit a atteint l'âge d'un an: les mères sont ainsi

encouragées à donner pendant la première année à leurs nourrissons les soins les plus attentifs.

La Seine a suivi cet exemple. Le 28 décembre 1920, sur le rapport présenté par M. Deslandres, le Conseil Général a créé à partir du 1^{er} janvier 1921, des primes à la naissance de chaque enfant de nationalité française au delà du second. Ces primes sont accordées aux mères d'enfants légitimes et d'enfants naturels reconnus, résidant depuis 3 ans dans une des communes du département et ayant au moins deux enfants, lorsqu'il leur en naît un nouveau. Elles sont fixées à 300 fr. pour le 3^e enfant, 350 fr. pour le 4^e; 400 fr. pour le 5^e; 450 pour le 6^e; 500 pour le 7^e; 550 pour le 8^e; 600 pour le 9^e; 650 fr. pour le 10^e enfant et au-dessus. Le taux en est calculé d'après le nombre des enfants vivants au moment de la naissance de l'enfant, qui y donne droit. Elles sont payées en deux fractions, comme le proposait déjà M. Messimy en 1912: la première, qui s'élève à 150 fr., est acquise au 30^e jour de la naissance, sur la production d'un certificat délivré gratuitement aux intéressés par un médecin de l'état-civil du lieu de la naissance de l'enfant, ou du lieu où il est élevé; la 2^e, constituée par le solde de la prime, est acquise dès que l'enfant atteint l'âge d'un an, dans les mêmes conditions. Les paiements sont valablement effectués entre les mains de la mère de l'enfant, ou, à défaut de celle-ci, entre les mains du père. Les primes sont offertes à toutes les familles, quelle que soit leur situation de fortune.

La délibération du Conseil Général de la Seine prévoyait encore que si les communes du département décidaient d'accorder, elles aussi, des primes à la natalité, le département majorerait les taux indiqués, du montant de l'allocation communale, de façon à ne constituer qu'une prime unique qui serait alimentée conjointement par le département et la commune. Les communes bénéficieraient de la subvention de l'Etat, proportionnellement au montant de leur contribution.

La Ville de Paris répondit aussitôt à cette invitation. Dans sa séance du 29 décembre 1920, le Conseil municipal

décida de majorer de 50 fr. les primes départementales, pour toutes les familles habitant Paris.

Ces deux initiatives, à elles seules, exigeront de l'Etat un concours qui épuiserà presque le crédit inscrit à cet effet au budget de 1921.

Dans le Rhône, d'après un des derniers rapports présentés au Conseil Général, la dépense totale ressortira à 674,000 fr. L'application du barème conduit l'Etat à y contribuer pour 40%, soit pour 270,000 fr. environ.

Dans la Seine, en comptant sur une participation de l'Etat de 34%, le Conseil Général a inscrit au budget une prévision de recette de 2,500,000 fr. environ et le Conseil municipal de Paris une prévision de 170,000 fr., soit 2 millions 670,000 de francs au total, — et 2,940,000 fr. pour les deux départements.

La Savoie, d'autre part, distribue depuis le 1^{er} janvier 1921 sur ses seules ressources une prime de 100 fr. par naissance à partir du 3^e enfant, — que la subvention de l'Etat va lui permettre de tripler.

M. Fernand Merlin signalait également au Sénat (séance du 30 mars 1921) que la Loire avait consenti des primes de 300 fr. à 1000 fr.

Au cours de leur session d'août 1921 d'autres Conseils Généraux ont pris des décisions analogues : le Maine-et-Loire donne 500 fr. pour le 4^e enfant et chacun des suivants, la Manche accorde 300 fr. dans les mêmes conditions, ainsi que le Nord. Le département de Vaucluse alloue 300 francs au 4^e enfant, 400 fr. au 5^e, 600 fr. au 6^e, et ainsi de suite avec majoration de 100 fr. par enfant jusqu'à 1000 francs.

b) L'AIDE NATIONALE AUX FAMILLES NOMBREUSES.

Au nombre des mesures envisagées par le Conseil Supérieur de la Natalité, pour favoriser le développement de la population, figure l'attribution d'une allocation à tous les

chefs de famille française à partir du 3^e enfant. Le taux de cette allocation aurait été de 240 fr. pour le 3^e enfant, de 360 fr. pour le 4^e, de 480 fr. pour le 5^e.

La même idée se rencontre dans la proposition de loi de M. Thibout et plusieurs de ses collègues tendant à l'attribution d'allocations nationales aux familles nombreuses, et déposée en 1920 sur le bureau de la Chambre des Députés. Cette proposition, rapportée par M. Delachenal, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, vint en discussion le 10 mars 1921, avec deux autres textes émanant l'un de M. Delachenal lui-même, l'autre de M. Jules Nadi, visant à modifier sur quelques points la loi du 14 juillet 1913. Elle subit d'ailleurs des modifications importantes, à la demande de la Commission des Finances, qui s'efforça de réduire l'effort financier nouveau auquel on demandait au Parlement de souscrire.

Le texte définitif, adopté à l'unanimité par la Chambre, dispose que tout chef de famille de nationalité française ayant à sa charge plus de trois enfants vivants, légitimes ou légitimés, de moins de quatorze ans, et qui ne sont pas personnellement inscrits au rôle de l'impôt global sur le revenu, entreront seuls en ligne de compte pour la détermination du nombre d'enfants dont se compose la famille.

Toutefois on assimilera aux enfants de moins de quatorze ans ceux de moins de seize ans, pour lesquels on aura passé un contrat d'apprentissage, ceux qui poursuivront des études dans des établissements d'enseignement publics ou privés, ceux qui seront infirmes ou atteints d'une maladie incurable, à moins qu'ils ne soient hospitalisés aux frais de l'Etat, du département ou de la commune.

L'allocation est en principe remise au père.

M. Thibout avait demandé que l'allocation fût accordée à partir du 3^e enfant et non plus du 4^e. Comme le remarquait en 1913 M. Leroy-Beaulieu, la famille de trois enfants est la famille normale et c'est à sa constitution que doit veiller le législateur; c'est la naissance du 3^e enfant qu'il convient

surtout de favoriser. M. Delachenal estimait qu'avoir 3 enfants était le devoir de toute famille. L'aide nationale ne s'imposait par suite qu'à la naissance du 4^e. Cette opinion a prévalu.

M. Thibout par contre proposait d'arrêter le paiement des allocations à 13 ans. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre voulait les prolonger jusqu'à l'âge de 16 ans. La Commission des Finances reprit sur ce point le texte de M. Thibout. Une transaction intervint qui ramena la limite maxima de 16 à 14 ans. Le texte se trouvait ainsi en harmonie avec le projet de convention internationale du Travail qui prévoit que les enfants ne pourront avant cet âge travailler en usine.

La Commission d'assurance et de prévoyance sociales désirait que le taux des allocations suivit une progression plus accentuée et que la majoration fut de 60 fr. par enfant. La Commission des Finances réclamait au contraire que l'allocation fut uniforme. Chacun abandonna la moitié de ses prétentions !

L'institution de l'aide nationale aux familles nombreuses posait encore deux problèmes qu'avait déjà soulevés la création des primes à la natalité, et dont la solution était essentielle pour déterminer la vraie nature de l'œuvre accomplie. Devait-on tout d'abord accorder l'allocation à toute personne quelle que fut sa situation de fortune ? devait-on ensuite en étendre le bénéfice aux enfants naturels reconnus ?

S'il s'agit d'une mesure d'assistance, elle doit être réservée à ceux que guette l'indigence ; si l'on y voit au contraire un témoignage de la reconnaissance nationale, elle doit être attribuée sans condition. Telle paraissait bien être l'idée première de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, et celle de M. Thibout lui-même. Mais les difficultés financières auxquelles se heurtait l'application intégrale de ce principe, conduisit la Chambre à décider que le bénéfice de la loi nouvelle ne serait pas accordée aux parents personnellement inscrits au rôle de l'impôt global sur le

revenu. La restriction sans doute est importante, mais elle ne parut pas exagérée, en raison des déductions qui s'ajoutent aujourd'hui pour les charges de famille au minimum non imposable de 6000 fr. C'est ainsi que l'allocation nationale sera refusée aux seules familles de 4 enfants dont le revenu total atteindra 17,000 fr. à Paris. La loi conservera donc un champ d'application assez vaste. Toutefois les familles nombreuses ne toucheront l'allocation intégrale que dans la mesure où elles ne bénéficieront pas des exonérations d'impôt résultant pour elles de la présence à leur foyer d'un certain nombre d'enfants. Ces deux avantages ne peuvent se cumuler. Par exemple, une famille de 4 enfants qui dispose d'un revenu global de 16,500 fr. ne sera pas soumise à l'impôt général sur le revenu; mais elle bénéficie à cet égard et du chef de ses 4 enfants d'une déduction de 8,000 francs, sans quoi elle serait assujettie à l'impôt pour la fraction de ses revenus dépassant 9,000 francs, soit 7,500, c'est-à-dire pour une somme de 150 francs. Mais elle a droit d'autre part à une allocation de 360 fr.; si elle la réclame, elle devra en reverser une partie à titre de contribution directe, et elle ne percevra en réalité que la différence entre 360 fr. et 150 fr., soit 210 fr., à la condition cependant qu'elle ne touche pas d'autre part, par l'intermédiaire de son chef, les allocations accordées aux fonctionnaires civils ou militaires pour charges de famille, sur lesquelles nous nous expliquerons dans un autre chapitre.

Ainsi, de concession en concession, le projet primitif de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, déjà plus modeste que celui suggéré par le Conseil supérieur de la Natalité, perdait, sous la pression des nécessités budgétaires, son caractère primitif, sans qu'il soit possible de déterminer avec certitude celui qu'il revêtait en définitive. Cette œuvre hybride, dont les auteurs essayaient de sauver les fragments, au hasard d'une discussion trop hâtive, prête fort à la critique, et nous émettrons sur son efficacité et même son opportunité les doutes les plus sérieux.

Que coûterait d'autre part sa réalisation? De 250 à 300 millions chaque année, dit M. Delachenal; peut-être plus. La statistique, en matière d'assistance est fort sujette à caution, et ses prévisions bien imparfaites.

Ces chiffres auraient été en tout cas fort dépassés, si la Chambre avait pris en considération un amendement de M. Proust tendant à assimiler les enfants naturels aux enfants légitimes et légitimés. La deuxième question de principe dont nous avons parlé, se trouvait ainsi posée devant l'Assemblée. Elle fut résolue dans le sens que recommandait la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. Aux yeux de ses membres, les allocations nationales seront « des marques véritables de collaboration et d'estime que la nation attribuera publiquement à ceux qui lui fourniront, par le mariage, des citoyens honnêtes et dévoués ». ¹⁾ Aux enfants légitimes ou légitimés seuls doivent aller les bienfaits et les honneurs de l'Etat; car suivant les fortes paroles de M. Thibout « la famille légitime a seule des éléments suffisants de stabilité, de durée, de dignité et de moralité pour former le roc sur lequel s'appuie la société tout entière ».

La proposition nouvelle qui, par certains côtés, paraît être une loi d'assistance, s'en distingue résolument ici.

On ne pouvait par suite soumettre l'examen des demandes d'admission au bénéfice de l'allocation nationale aux formalités prévues par la loi de 1913. Le pouvoir de décision appartiendra au préfet, ce dernier n'aura pas toutefois à apprécier librement le bien-fondé des requêtes qui lui seront adressées, mais seulement à constater que les requérants se trouvent dans les conditions légales pour obtenir satisfaction.

¹⁾ Discours de M. Proust, Chambre, 1^{re} séance du 22 mars 1921.

III

Les prix de vertu.

Les familles nombreuses méritent d'être honorées autant que d'être aidées. L'institution de la prime à la natalité ou de l'aide nationale répond à ce double objet. Il en est de même des différents prix de vertu que décerne chaque année l'Académie Française, suivant le vœu des généreux donateurs qui lui ont remis ce soin.

La fondation la plus importante est celle qui porte le nom de *Cognacq-Jay*, et qui a pour but d'établir chaque année 90 dotations de 25,000 fr. au profit de familles nombreuses pauvres ou ne disposant que de faibles ressources et démontrant par la dignité de leur existence qu'elles sont susceptibles de faire de ces dotations le meilleur emploi. Chaque famille dotée devra être composée d'au moins 9 enfants vivants ou morts pour la France, et du même lit. Le père et la mère devront être nés Français. En principe une dotation est réservée à chaque département. Ceux qui présentent le plus grand nombre de familles réunissant les conditions demandées bénéficient d'une seconde dotation dans la mesure de l'excédent, auquel s'ajoutent les dotations non distribuées dans certains départements, faute de candidats. Ces dotations sont attribuées soit au père et à la mère conjointement, soit au survivant, en cas de prédécès d'un des époux, en pleine propriété, sans conditions ni restrictions.

Les fondateurs envisagent actuellement la création de dotations nouvelles en faveur des ménages les plus jeunes, comptant 5 enfants vivants de même père et même mère et dont les père et mère n'auraient pas dépassé un âge déterminé (de 26 à 28 ans).

Dans le même esprit, les revenus de la fondation Saulnier, soit 25,000 francs, sont répartis annuellement entre 5 familles pauvres et honorables de cultivateurs français ayant au moins 5 enfants vivants et de bonne santé. Toute-

fois deux des parts sont réservées aux cantons de Châteauneuf et de Jarnac (Charente).

De même encore 20 prix annuels de 500 fr. (Prix Denis Lefort) sont décernés à des familles méritantes habitant Paris et ayant au moins 5 enfants vivants; un prix de 500 francs (Prix du Lieutenant Jacques-Léopold Mignard) est réservé chaque année soit à un mutilé de la grande guerre, soit à la veuve d'un soldat tombé au champ d'honneur, ayant au moins 4 enfants vivants. Lorsque ces conditions ne pourront plus être remplies, le prix reviendra au père ou à la mère d'une famille nombreuse.

La fondation Paul Levylier comporte également l'attribution de deux prix de 500 fr. à deux familles françaises « ayant ou ayant eu 4 enfants au moins, qui se seront distinguées par leur dévouement à l'éducation de la famille et plus particulièrement au culte de la Patrie ». A défaut de père et de mère les prix iraient à ceux qui les auraient remplacés.

Il existe enfin cinq autres fondations, d'un caractère plus étroit, puisqu'à côté de l'importance de la famille on tient compte de la religion à laquelle elle appartient, et dont le type est celle d'Etienne Lamy. Le revenu de cette fondation, soit 25,000 fr., est chaque année réparti entre les familles de paysans français et catholiques. Les familles choisies sont les plus pauvres, les plus nombreuses, les plus chrétiennes de croyances, les plus intactes de mœurs. A deux d'entre elles est donné un prix de 10,000 francs. Dans le cas où il apparaît que « 20,000 fr. remis à une seule famille ne risquent pas d'y introduire la paresse, mais achèveront d'y rendre meilleur un avenir déjà préparé par de l'intelligence et du travail », ces 20,000 fr. peuvent ne former qu'un prix. Le surplus du revenu annuel est placé. Quand les revenus accumulés auront produit à leur tour un capital dont le revenu annuel atteindra 10,000 fr., l'Académie décidera, chaque année, si ces dix mille francs seront ajoutés par fractions égales aux prix anciens ou formeront un prix nouveau.

Les quatre autres fondations sont la fondation Louis Gehère (5,000 fr.) qui comporte l'attribution de 2 prix à deux familles de paysans français et catholiques, ayant au moins 4 enfants, à choisir l'une dans le département de la Mayenne, l'autre dans le département de Maine-et-Loire, — la fondation H. H. H., dont les arrérages sont affectés à un prix au profit d'une famille nombreuse et catholique de cultivateurs français, — la fondation Beausse (5,000 fr.) dont le revenu est donné chaque année à une famille nombreuse de la campagne ou de la Ville de Paris élevant chrétiennement ses enfants — la fondation Fauche, instituée en faveur d'une famille française, catholique ou protestante, choisie parmi les plus pauvres, les plus nombreuses, les plus religieuses, les plus intactes de mœurs.

IV

L'assurance pour l'allègement des charges de famille.

Telle qu'elle a été créée en France, l'institution des primes à la natalité tend à favoriser indistinctement toutes les naissances: elle se propose uniquement d'en augmenter le nombre. Mais on conçoit aussi qu'une organisation de cette nature fasse de ses bienfaits un don moins général, afin de mieux justifier le caractère de témoignage de la reconnaissance nationale, que ses promoteurs s'accordent à lui attribuer. L'intérêt du pays en effet est lié surtout, semble-t-il, au développement des familles régulières ou des enfants solidement constitués, susceptibles de fortifier et d'améliorer la race, et il conduit à envisager une double sélection, sociale et naturelle. C'est à cela que songeait M. Breton lorsqu'il déposa en juillet 1914 sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition tendant à introduire dans notre législation un système d'assurance pour l'allègement des charges de famille, — application curieuse de l'eugénétique.

Cette suggestion mérite une attention particulière, puisque le Conseil supérieur de la Natalité l'a retenue, au cours de ses délibérations.

M. Breton veut donner à la prime la forme d'une assurance que pourraient seuls contracter les ménages offrant toutes les garanties nécessaires de santé physique et morale, et qui, ayant au moins deux enfants vivants, seraient reconnus aptes à procréer de nouveau.

Sur la demande des intéressés, le préfet déléguerait un médecin spécialement chargé de déterminer, par l'examen médical et les antécédents physiologiques des conjoints ou de leurs enfants, si les membres de la famille ne sont atteints d'aucune affection organique susceptible de rejaillir sur leur descendance.

L'avis du médecin serait soumis avec le dossier de la requête à une commission spéciale qui statuerait, à charge d'appel. La décision à intervenir ne devrait tenir compte que

de l'état de santé et de l'honorabilité des demandeurs. Une procédure complémentaire d'expertise donnerait, le cas échéant, toute garantie d'impartialité aux intéressés.

Les assurés qui seraient ainsi agréés devraient verser chaque année une prime très modique, de 10 francs, par exemple. — Après chaque naissance, l'assurance cesserait de plein droit, mais elle pourrait être renouvelée dans les mêmes formes que la première fois. La sélection cherchée se poursuivait ainsi sans cesse et tous ceux qu'une affection nouvelle rendrait inaptes à procréer dans de bonnes conditions seraient écartés à l'avenir du bénéfice de la mesure dont ils auraient eux-mêmes joui antérieurement.

La naissance d'un enfant vivant survenant neuf mois au moins après le paiement de la première prime, donnerait droit à une somme de 300 francs immédiatement payable au bureau du percepteur sur simple présentation du reçu de la dernière prime et d'un certificat de naissance délivré par la mairie. De plus une allocation annuelle de 240 fr. pour la première année, de 180 fr. pour la seconde, de 120 fr. pour les années suivantes, serait due aux parents jusqu'au moment où l'enfant atteindrait sa 13^e année.

Ainsi se trouveraient heureusement combinés, dans une institution unique, les avantages qui résulteraient pour les familles nombreuses de l'établissement simultané des primes à la natalité, et de l'aide nationale que propose M. Delachenal.

Dans le système de M. Breton — et c'est, à mon sens, son principal mérite — pourraient seuls jouir de ces avantages les ménages sains, honorables et réguliers qui les auraient sollicités, qui auraient fourni une contribution légère, à la portée des plus humbles, et chez qui la venue d'un enfant ne serait pas un accident imprudemment provoqué par un désir malsain, mais le résultat d'une volonté commune, loyale et noble, puisque l'on prévoit de la part des assurés une déclaration et un premier versement antérieurs à la conception elle-même.

Les primes versées par l'Etat resteront toujours, malgré les intentions les plus généreuses du législateur, d'un taux assez minime. Toutefois, des sociétés d'assurances telles que « L'Avenir Familial » offrent aux familles plus aisées la possibilité de constituer, au profit de leurs enfants, un certain capital, payable, partie au moment de leur mariage, partie au moment où s'agrandira leur propre famille. C'est ainsi qu'on peut assurer à une jeune fille de 6 ans, moyennant le paiement de 5 primes de 280 francs :

- 1^o 1000 francs à son mariage, s'il a lieu avant 35 ans ;
- 2^o 1000 francs à la naissance de chaque enfant ;
- 3^o le remboursement des primes versées au cas où la jeune fille ne serait pas mariée à 35 ans ou si elle venait à mourir avant cet âge.

Pour un jeune garçon, le montant des primes annuelles serait de 238 francs. Si l'assurance était contractée au profit d'un enfant de 2 ans, les primes seraient de 250 francs pour les filles et de 205 francs pour les garçons.

Si l'on renonçait au bénéfice du remboursement éventuel des primes, celles-ci ne seraient plus que de 142 fr. et 122 fr. pour un enfant de 2 ans, 166 fr. et 146 fr. pour un enfant de 6 ans, suivant son sexe.

L'opération est d'autant plus avantageuse que le nombre des enfants du bénéficiaire est plus élevé ; une institution de ce genre est donc de nature à favoriser très nettement le développement de la famille, dans des conditions particulièrement désirables puisqu'elle repose à l'origine sur un acte volontaire de prévoyance.

V

Le statut des fonctionnaires. — Les bourses d'enseignement.

M. Leroy-Beaulieu propose encore, comme remède à la dépopulation, de réserver tous les emplois publics aux familles ayant au moins trois enfants.

Sans adopter une mesure aussi « héroïque » et presque insoutenable en raison des injustices qu'elle provoquerait et des inconvénients qui en résulteraient pour le recrutement des fonctions publiques, on peut chercher à favoriser les chefs de familles nombreuses en leur accordant certaines préférences lors de mutations ou de promotions. Le sous-secrétaire d'Etat des P. T. T., par une décision du 11 janvier 1921, est entré dans cette voie. Aux termes des instructions en vigueur, les chefs de familles nombreuses, c'est-à-dire ceux qui ont la charge d'au moins trois enfants âgés de 18 ans au plus, pourront obtenir leur nomination par dérogation à l'ordre du tableau d'avancement, dans une résidence ou une région de leur choix. Leur demande primera même celle émanant d'un fonctionnaire qui figurera avant eux sur ce tableau.

De même, lorsqu'ils auront droit à une promotion, ils pourront l'obtenir sur place, ou dans une localité de leur choix, sans que l'administration soit en mesure de les obliger à accepter une autre désignation, comme il lui appartient de le faire d'une manière générale et sans que leur refus entraîne pour eux la perte du bénéfice résultant de leur inscription au tableau.

S'il est permis, à mérite égal, de préférer un fonctionnaire qui élève une famille nombreuse au chef d'une famille restreinte, et à plus forte raison au célibataire, il reste fort délicat d'aller plus loin, sous peine de constituer un privilège exclusif et exorbitant aux dépens de personnes qui, par un scrupule louable en raison de leur état de santé, sont restées éloignées du mariage, ou qui n'ont pas eu le nombre d'en-

fants requis parce que leur union a été trop tôt brisée. On ne saurait accepter davantage, comme on l'a quelquefois suggéré, l'établissement dans les examens d'une « cote de famille ».

Il est par contre hautement désirable que l'Etat assure à chacun la possibilité de donner à ses enfants, si nombreux soient-ils, l'instruction correspondant à leurs capacités intellectuelles, ou tout au moins qu'il réserve les bourses d'enseignement aux familles qui supportent les charges les plus lourdes, et parmi elles aux sujets les plus méritants. Les dispositions prévues par l'article 50 de l'arrêté du Ministre de l'Instruction Publique, en date du 18 août 1920, pour l'attribution des bourses d'enseignement primaire supérieur, nous paraissent heureusement inspirées.

Désormais l'importance des charges de famille s'exprimera par une note chiffrée variable avec le nombre des frères ou sœurs du candidat. Cette note s'ajoutant à celle obtenue à l'issue de l'examen probatoire, influera nettement sur le classement définitif.

De même, le décret du 8 janvier 1921 prévoit qu'à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles, aucune bourse ou complément de bourse, comportant un dégrèvement complet des frais d'hospitalisation et d'instruction dans les établissements nationaux de bienfaisance, ne sera accordée aux personnes ayant moins de 3 enfants. Et le Ministre de l'Hygiène précise, dans une circulaire du 11 janvier, qu'il sera tenu compte en toute première ligne du nombre des enfants des intéressés.

Faudrait-il pour compléter l'effet de ces mesures rétablir la loi du 29 nivôse an III — supprimée en 1885 — qui permettait aux pères de famille de 7 enfants d'en faire élever un aux frais de l'Etat? La situation financière présente nous interdit d'y songer.

DEUXIÈME GROUPE.

I

Les allocations pour charges de famille.

Comme nous l'indiquions au début, un nouveau principe s'est fait jour dans la détermination du traitement et du salaire. Le travail fourni n'est plus le seul critérium de la rémunération, on tient compte également, dans une certaine mesure, des charges qui pèsent sur le fonctionnaire ou l'ouvrier, et notamment de celles qu'il s'impose pour la constitution d'un foyer et l'éducation de ses enfants : des allocations supplémentaires lui sont accordées à cet effet.

L'Etat, suivi à l'heure actuelle par les Compagnies de chemins de fer, par les autres unités administratives et par les employeurs particuliers, apporte sous cette forme aux familles nombreuses une aide efficace.

a) LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.

Dans les administrations publiques, le régime des allocations pour charges de famille date de 1913 pour le personnel militaire, de 1917 seulement pour le personnel civil; un régime uniforme pour tous les services publics ne s'établit qu'en 1918.

Toutefois la législation antérieure contient certains précédents d'ailleurs fort timides. C'est ainsi que le Ministère de la Marine accorda de 1862 à 1908 aux marins jusques et

y compris les quartiers-mâîtres, inscrits maritimes ayant plus de 5 ans de service, une allocation de 0 fr. 10 par jour pour chaque enfant de moins de 10 ans. De même, un arrêté ministériel du 28 décembre 1911 attribua aux huissiers, gardiens de bureau et journaliers de l'Administration centrale des Colonies 150 fr. à la naissance de chaque enfant, 20 fr. par an pour chacun des deux premiers et 60 fr. à partir du 3^e jusqu'à l'âge de 17 ans. — Le Ministère des Finances allouait aussi des indemnités régulières du même ordre à certaines catégories d'agents des contributions indirectes, des douanes et de l'administration centrale. Certains agents des douanes recevaient depuis 1889, 30 fr. par an et par enfant de moins de 18 ans au dessus du 3^e, puis au-dessus du 2^e à partir de 1902. Les agents extérieurs des contributions indirectes touchaient, depuis le 1^{er} juillet 1897, 60 fr. par an et par enfant de moins de 18 ans au-dessus du 3^e, et au-dessus du 2^e depuis 1906, lorsque leur traitement ne dépassait pas 2,200 fr. au début, 2,700 fr. après 1908, 3,600 fr. après 1912. A cette même date l'allocation annuelle fut portée à 100 fr. Les agents du service intérieur de l'Administration centrale des Finances recevaient enfin depuis 1909 des gratifications annuelles à raison de 20 francs pour les deux premiers enfants, et de 60 fr. à partir du 3^e.

Dans l'Instruction Publique, on versait depuis 1908 aux instituteurs une indemnité annuelle pour les enfants âgés de moins de 16 ans.

A tout le personnel des Postes, Télégraphes et Téléphones, dont le traitement ne dépassait pas 2000 fr. était attribuée une allocation de 50 francs par an et par enfant à partir du 3^e de moins de 16 ans.

Ces renseignements ont été recueillis lors d'une enquête, dont le Bulletin du Ministère du Travail publia en 1920 les résultats. Ils montrent que si le principe de l'allocation familiale n'était pas inconnu en France avant la guerre, ses applications étaient restées fort hétérogènes : le quantum de l'allo-

cation, les conditions à remplir pour y prétendre variaient suivant les services, et bien peu en bénéficiaient.

La première mesure importante date de la loi du 30 juillet 1913, qui ouvrit au budget des Ministères de la Guerre, de la Marine et des Colonies des crédits additionnels de plus de 3 millions, en vue d'allouer aux officiers, jusqu'au grade de commandant inclus, aux sous-officiers, caporaux, soldats et assimilés, engagés des armées de terre et de mer, et aux militaires de la gendarmerie une indemnité annuelle de 200 francs par enfant de moins de 16 ans, légalement à leur charge, à partir du second.

Le bénéfice de ces dispositions fut étendu par le décret du 3 octobre 1915 aux officiers de complément du même grade et aux sous-officiers à solde mensuelle.

De même, au début de la dernière guerre, divers gouverneurs, en application du décret du 16 octobre 1914, avaient accordé au personnel en service aux Colonies des allocations pour charges de famille.

Ces allocations étaient déterminées en Afrique occidentale française par l'arrêté du 28 nov. 1914, à St-Pierre et Miquelon, par l'arrêté du 22 juillet 1915, en Afrique équatoriale française, par celui du 15 août 1915, à Madagascar et ses dépendances, par celui du 9 septembre 1915. Elles s'élevaient en Afrique occidentale française à 240 fr. par an et par enfant de moins de 19 ans au-dessus du second, à l'exception des filles mariées et des enfants qui bénéficiaient d'une bourse équivalant à cette somme; elles étaient versées à tout fonctionnaire, agent ou employé civil des cadres métropolitains et européens dont la solde d'Europe ne dépassait pas 9,000 francs. A St-Pierre et Miquelon, le bénéfice d'une mesure analogue s'étendait à tout fonctionnaire, employé et agent des services coloniaux et locaux, rétribués sur le budget local, et ayant plus de 2 enfants. L'allocation était de 100 francs par an et par enfant de moins de 16 ans. En Afrique équatoriale française, l'allocation accordée dans les mêmes conditions s'élevait à 240 fr.; mais elle était con-

servée à son titulaire tant que l'enfant n'avait pas 18 ans. A Madagascar elle se montait à 200 francs par an: seuls les employés ou agents européens recevant à titre colonial des émoluments inférieurs ou égaux à 8000 francs, y compris l'indemnité de logement, en bénéficiaient pour chaque enfant de moins de 16 ans, au delà du second.

Cette initiative ne fut généralisée qu'en 1917 par la loi du 7 avril 1917, qui l'étendit à tous les services civils, et dont le décret du 4 mai suivant fixa les conditions d'application. Le Parlement voulait aider ceux qui étaient attachés à l'Etat par un lien permanent et qui en raison de leurs charges de famille supportaient avec le plus de difficulté l'augmentation constante du coût de la vie. Aux termes de l'article 1^{er} du décret, les bénéficiaires de la loi étaient:

1° Les fonctionnaires, agents et sous-agents titulaires, stagiaires et surnuméraires recevant une allocation mensuelle;

2° les agents, sous-agents et employés ne rentrant pas dans la première catégorie, mais pourvus d'un emploi permanent ou appartenant à un cadre organisé et rétribué d'après une échelle d'émoluments régulièrement fixée,

3° Tous autres agents, sous-agents et employés, comptant dans la même administration cinq années au moins de services continus;

4° Les ouvriers attachés à titre permanent au service de l'Etat ou comptant également cinq années au moins de service continus dans la même administration.

Le même article du décret excluait formellement les employés ou apprentis âgés de moins de 16 ans, les employés nommés à titre intérimaire et les employés ou ouvriers recrutés à titre temporaire au cours des hostilités, les employés pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire de la profession, et ceux qui, en vertu des règlements, peuvent exercer en même temps que leur fonction, un commerce ou une industrie.

La majoration prévue était de 100 francs par an, et par

enfant légalement à la charge de l'employé ou de l'ouvrier, âgé de moins de 16 ans ou incapable de travailler par suite d'infirmité. La loi considérait seuls comme légalement à la charge de l'employé ou de l'ouvrier les enfants auxquels il pouvait devoir les aliments d'après les dispositions du Code Civil.

Une exception était faite pour les enfants admis, sans avoir à payer de pension, dans un établissement de l'Etat ou bénéficiaires de bourses ou de tout autre avantage équivalent.

Enfin le bénéfice de ces majorations était réservé aux fonctionnaires civils dont les appointements à l'année ou à la journée, calculés à raison de 300 jours de travail par an, ne dépassaient pas 3,600 fr. pour le père ou la mère de 1 ou 2 enfants, et 4,500 fr. pour les parents de plus de 2 enfants.

Quand le père et la mère remplissaient à la fois les conditions prévues à l'article 1^{er} du décret précité, on n'accordait qu'une seule indemnité, si la plus élevée des deux rémunérations qui leur étaient versées le permettait.

La même année, une loi du 4 août 1917 venait compléter et modifier ces dispositions. Le décret du 18 août qui la suivit, disposait que les indemnités annuelles seraient désormais de 100 fr. pour les deux premiers enfants, puis de 200 fr. pour tout enfant en sus du second. D'autre part on considérerait comme à la charge du fonctionnaire, non seulement les enfants auxquels il doit des aliments en vertu des dispositions du Code Civil, mais aussi, les frères et sœurs, neveux et nièces, recueillis par lui lorsqu'ils seraient orphelins de père et de mère, les enfants que le conjoint du fonctionnaire non séparé de corps aurait eus d'un précédent mariage. Enfin le bénéfice de ces majorations serait assuré à tous les fonctionnaires, agents ou sous-agents dont les émoluments annuels n'excéderaient pas 5,000 francs.

Le régime était donc assez différent pour le personnel civil et le personnel militaire. Pour celui-ci en effet l'allocation n'était attribuée que pour le 3^e enfant et au-dessus. Mais

tandis que pour les indemnités civiles on comptait seulement comme étant à la charge de l'agent les enfants de moins de 16 ans, on accordait l'indemnité militaire au 3^e enfant de la famille, si celui-ci avait moins de 16 ans, quel que fût l'âge de ses frères et sœurs. D'autre part, d'après le règlement militaire on considérait exclusivement les enfants auxquels il est dû des aliments en vertu du Code Civil. Enfin ces majorations étaient réservées à tout officier ou sous-officier dont la solde était inférieure à 8,100 francs (solde du chef de bataillon).

Un premier élément d'uniformité apparaît avec la loi du 31 décembre 1917, qui établit en faveur du personnel militaire une indemnité annuelle de 100 francs pour le 1^{er} et le 2^e enfant. Mais, par analogie avec les règles antérieures, on fait encore état, pour la détermination du rang des enfants de moins de 16 ans ouvrant le droit à l'indemnité, de leurs aînés qui ont dépassé cet âge, s'ils restent à la charge de la famille. Ainsi dans une famille comptant 3 enfants âgés de 18, 17, 15 ans, le dernier enfant conserve le 3^e rang et à ce titre, permet l'attribution à ses parents d'une indemnité de 200 francs et non de 100 francs. Quand un enfant vient à dépasser l'âge de 16 ans, il cesse d'ouvrir droit lui-même à l'allocation, mais il n'en résulte aucune diminution de l'indemnité attribuée du chef de ses frères et sœurs.

Ces dispositions ont été appliquées au personnel civil par le décret du 27 mars 1918, pris en exécution de la loi du 22 mars, — mais sans aucune réserve, quelle que fût la situation des aînés, qu'ils fussent ou non à la charge de leur famille.

Ce même décret augmente de 50% les indemnités elles-mêmes, et les porte à 150 fr. et à 300 fr. D'autre part le maximum du traitement passé lequel les allocations cessent d'être accordées est porté de 5,000 fr. à 8,100 fr., c'est-à-dire à un traitement civil correspondant à la solde militaire maxima y donnant droit.

Le régime est désormais le même pour le personnel civil et militaire.

De plus, une instruction de M. le Ministre des Finances du 24 juin 1918 (N° 6805) dispose que tout enfant mort pour la Patrie au cours de la dernière guerre, tué à l'ennemi, ou décédé des suites des blessures reçues ou des maladies contractées en service commandé, sans ouvrir personnellement droit à l'indemnité, sera toujours considéré comme vivant pour la détermination du taux de celle à allouer à ses plus jeunes frères. La même règle trouvera son application s'il s'agit d'un enfant non mobilisé, victime d'un fait de guerre.

La loi du 14 novembre 1918, suivi du décret du 15 novembre, supprime d'autre part tout maximum d'émolument pour l'attribution des indemnités précédemment instituées. Elle accorde en outre, en sus de ces indemnités et suivant les mêmes règles de liquidation, un supplément exceptionnel uniforme de 180 francs par an, au personnel civil et militaire.

Enfin la loi du 18 octobre 1919 consolide ces dispositions en ce qui concerne les services civils en portant l'indemnité à 330 francs pour chacun des deux premiers enfants et à 480 fr. pour chaque enfant au-delà du second : une famille de 4 enfants touche ainsi une allocation de 1620 fr. qui s'élève à 2100 francs pour 5 enfants, à 2,580 fr. pour 6 enfants, etc.

Le décret du 9 mars 1921, modifié lui-même par celui du 27 juin suivant, fixe les conditions d'application de cette loi. En règle générale, les indemnités pour charges de famille sont dues désormais à tous les fonctionnaires, employés et ouvriers attachés aux services civils de l'Etat, à titre permanent, et aux agents recrutés à titre temporaire et auxiliaire lorsqu'ils comptent deux mois révolus de services continus dans les administrations de l'Etat. On n'exige plus de ces derniers qu'ils aient été recrutés avant la guerre, ni qu'ils aient exercé sans interruption dans une même administration. On ne tient plus compte de la date de leur entrée en fonctions et il suffit que leur service ait été effectué dans les Administra-

tions de l'Etat. Le texte précise que sont réputés services continus ceux qui n'ont subi d'interruption que pour des causes non imputables à l'intéressé. Un congé de maladie ou un licenciement consécutif à une suppression d'emploi ou à une réduction d'effectif ne crée pas la discontinuité. Il en irait autrement d'un congé pour convenances personnelles ou d'un licenciement pour cause disciplinaire.

La question s'était posée de savoir si un fonctionnaire pouvait prétendre aux indemnités pour charges de famille à raison d'enfants qui n'ont avec lui aucun lien de parenté. Le décret du 9 mars 1921 répond affirmativement sous la double réserve, que ces enfants soient orphelins ou considérés comme tels. (qu'ils aient été abandonnés, que leurs parents soient inconnus, disparus, hospitalisés ou internés), et que le fonctionnaire en assume effectivement la charge. Si toutefois les orphelins recueillis étaient bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919, le premier d'entre eux, titulaire de la pension principale, devrait être considéré comme ayant des ressources propres. Pour les autres, on ferait application des règles ordinaires en ce qui concerne le cumul des indemnités pour charges de famille et des majorations pour enfants, telles que le décret précité les institue.

Le décret du 18 août 1917 considérait comme à la charge du fonctionnaire les enfants que son conjoint, non séparé de corps avait eus d'un précédent mariage. Le décret du 9 mars 1921 prévoit dans ce cas deux réserves. La disposition ne s'appliquera pas désormais quand il y aura eu divorce et que les enfants seront restés avec le premier mari, ou, dans le cas contraire, lorsque le premier mari contribuera à leur entretien.

En aucun cas le même enfant ne peut donner droit à plus d'une indemnité pour charges de famille. Le décret du 9 mars 1921 précise que si le mari et la femme font l'un et

l'autre partie de personnels pouvant prétendre aux-dites indemnités, non seulement à titre d'agent de l'Etat, mais encore à titre d'agent d'un département, d'une commune, d'un établissement public, d'une colonie, d'un pays de protectorat, ou d'un organisme pour lequel cette catégorie de dépense doit, en fait, demeurer à la charge de l'une de ces collectivités, il ne leur est attribué qu'une seule indemnité pour chacun des enfants. Le soin de mandater cette indemnité incombe dans ce cas à l'administration dont dépend le mari. Cette règle devra notamment être appliquée lorsque l'un des conjoints fera partie du personnel d'un réseau de chemins de fer d'intérêt général ou d'intérêt local. En effet, comme le remarque une instruction de M. le Ministre des Finances en date du 12 mai 1921, les dépenses afférentes au payement, aux agents de ces réseaux, des indemnités pour charges de famille restent à la charge de l'Etat, soit qu'on les rembourse effectivement aux Compagnies, soit qu'elles augmentent l'insuffisance des recettes à couvrir par la garantie d'intérêts.

Les enfants admis gratuitement comme internes dans un établissement n'ont jamais ouvert le droit aux indemnités pour charges de famille. Mais aux termes du décret du 9 mars 1921, lorsque l'enfant bénéficie d'une bourse partielle d'internat, la fraction de cette bourse afférente à son entretien (par opposition à celle concernant les frais de scolarité) doit être déduite de l'indemnité acquise au père, du chef de cet enfant. Cette mesure ne s'appliquerait pas au cas où la bourse serait attribuée par un département ou une commune.

D'autre part, d'après la réglementation antérieure, le décès d'un enfant entraînait la modification du rang de ses puînés. Cette disposition est désormais abrogée, pour tout décès survenu postérieurement à la date de publication du décret du 9 mars 1921. Mais tandis que les enfants morts pour la France sont toujours considérés comme vivants

pour fixer le rang des enfants donnant droit à l'allocation, les autres cessent d'être regardés comme tels, en cas de nouvelle survenance d'enfant.

Les indemnités pour charges de famille sont payables par mois et à terme échu; elles sont liquidées, d'après la situation des agents et de leurs enfants, au premier jour du mois, dans les mêmes conditions que le traitement dont elles suivent le sort. Elles sont réduites ou supprimées dans les mêmes proportions que le traitement en cas de décès de l'agent, de congé, ou pour toute autre cause concernant l'agent lui-même. Toutefois elles sont maintenues intégralement en cas de réduction de traitement motivée par un congé de maladie.

L'article 11 de la loi du 18 octobre 1919, avait enfin prévu que les bénéficiaires des majorations pour enfants, instituées par la loi du 31 mars 1919, dont nous étudierons dans une autre section les dispositions, pourraient seulement toucher, le cas échéant, la différence existant entre les indemnités pour charges de famille et ces majorations.

La même réglementation est applicable aux fonctionnaires mariés avec des veuves de guerre ayant des enfants, ainsi qu'aux femmes fonctionnaires mariées avec un pensionné bénéficiant desdites majorations.

Le décret du 9 mars 1921 (art. 3) a par voie de conséquence étendu au personnel des départements, communes et établissements publics, de même qu'à celui des colonies, des pays de protectorat, ou des réseaux de chemins de fer d'intérêt général ou local, l'interdiction du cumul des majorations de pensions pour enfants et des indemnités pour charges de famille.

En vue de maintenir l'égalité entre les agents de l'Etat et ceux des départements, communes et établissements publics, la loi du 21 octobre 1919, donnant un caractère définitif à une disposition temporaire inscrite à l'article 5 de la

loi du 14 nov. 1918, a enfin interdit aux conseils généraux et aux conseils municipaux d'accorder aux agents locaux en activité de service ou retraités, des indemnités pour charges de famille d'un taux supérieur à celles que l'Etat consent lui-même.

Tel est le régime actuellement en vigueur. La considération des charges de famille paraît être aujourd'hui un élément nécessaire de la rémunération des agents des services publics. La loi de finances de 1921 en donne une preuve nouvelle en prévoyant formellement (article 39) que lors de la révision générale des traitements à poursuivre dans les quatre années suivantes, il devra être tenu compte de ce facteur. Cette même considération est intervenue dans la fixation des indemnités pour charges militaires créées en 1920.

Ajoutons encore que le bénéfice des indemnités pour charges de famille a été étendu par la loi du 6 avril 1918 à toutes les veuves et à tous les orphelins des fonctionnaires civils, agents, sous-agents et ouvriers de l'Etat, décédés sous les drapeaux au cours de la dernière guerre.

Des allocations analogues sont également assurés au personnel de la Chambre des Députés et du Sénat. Toutefois tandis qu'au Sénat les allocations ne sont versées qu'aux employés ayant un traitement inférieur à 12,000 fr. par an, à la Chambre, on ne connaît à cet égard aucune limitation. Mais au Sénat tout enfant y donne droit jusqu'à l'âge de 21 ans ; à la Chambre on s'arrête à 16 ans révolus.

Nous signalons que les allocations pour charges de famille payées au personnel de la Banque de France sont plus élevées que celles assurées aux fonctionnaires de l'Etat ; elles atteignent 480 fr. pour le 1^{er} enfant, 540 fr. pour le 2^e, 600 fr. pour le 3^e et 800 fr. pour chacun des suivants. De plus elles sont maintenues tant que l'enfant n'a pas atteint l'âge de 18 ans.

b) LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER.

Aux administrations publiques on peut assimiler les Compagnies de chemins de fer. Certaines d'entre elles avaient même devancé l'Etat en ce domaine, le Nord et l'Orléans depuis 1890, le P. L. M. depuis 1892; mais les systèmes adoptés n'étaient point uniformes; ils ont été successivement modifiés en tenant compte pour le calcul du taux de l'allocation, non seulement de l'importance des charges et du traitement, mais encore de la localité où réside le bénéficiaire, et par suite du coût de la vie.

Puis ils ont fait place, le 10 novembre 1916, à la suite des conventions passées avec l'Etat, à un régime unique. A cette date, les Compagnies ont accordé à leurs agents et ouvriers, chefs de famille, hommes ou femmes, gagnant au plus 6000 fr. par an, une allocation de 50 fr. pour le 1^{er} enfant de moins de 16 ans, de 100 fr. pour le 2^e et le 3^e, de 200 fr. pour chacun des suivants. Cette allocation se substituait aux indemnités antérieures.

Une convention du 12 mars 1918 a ensuite assimilé les agents des Compagnies à ceux de l'Etat. Le maximum au-delà duquel l'allocation n'est plus versée fut élevé à 8,100 fr., et le taux de cette dernière porté à 150 fr. pour le premier et le second enfant, à 300 fr. pour chacun des suivants.

Enfin un arrêté du Ministre des Travaux Publics, en date du 13 janvier 1919, a étendu aux agents faisant partie du personnel permanent le bénéfice des mesures prises pour le personnel de l'Etat par la loi du 14 novembre 1918: depuis le 1^{er} juillet 1918, un supplément temporaire exceptionnel de 180 fr. par an et par enfant leur est accordé et toute limitation de traitement a disparu. Toutefois ce supplément est à la charge exclusive de l'Etat qui en rembourse chaque mois le montant aux Compagnies, d'après les états

d'émargement. La dépense qui en résulte fut portée tout d'abord au débit d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor sous le titre: « Voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local », en exécution de la loi du 10 janvier 1919. Elle s'est élevée du 1^{er} juillet 1918 au 1^{er} janvier 1921 à près de 145 millions de francs. Elle figure pour l'exercice 1921 au budget ordinaire du Ministère des Travaux Publics.

En ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt local et les tramways, l'enquête du Ministère du Travail publiée en 1920, signale que des allocations sont payées au personnel dans 46 départements. Quoique les conventions initiales ne comportent aucune clause imposant cette charge aux Compagnies celles-ci, l'assument aujourd'hui et tendent — du moins les plus importantes — à accorder à leurs agents les mêmes avantages que les grands réseaux. Des avenants passés pour autoriser des augmentations de tarifs le prévoient expressément, dans beaucoup de départements. Dans d'autres le régime institué résulte d'une entente directe avec le personnel.

D'autre part, comme pour les grandes compagnies, les arrêtés interministériels des 14 janvier et 4 mars 1919, pris en vertu de la loi du 10 janvier 1919, sur la réorganisation des chemins de fer, attribuent à tous les agents de ces services, et sur le compte spécial de l'Etat, une allocation de 180 francs par an et par enfant au-dessous de 16 ans, qui vient s'ajouter à celle éventuellement payée par les compagnies.

c) LES ADMINISTRATIONS DÉPARTEMENTALES

ET COMMUNALES.

L'initiative prise par l'Etat en faveur de ses fonctionnaires ne pouvait manquer de s'étendre. Les unités admi-

nistratives inférieures étaient naturellement amenées à adopter en faveur de leurs agents des mesures analogues, ou à modifier dans ce sens celles qu'elles auraient pu prendre antérieurement.

A la Préfecture de la Seine, en vertu d'une délibération du Conseil municipal du 29 décembre 1910, des secours annuels de 50 fr. par enfant de moins de 13 ans, à partir du 4^e, étaient alloués aux agents dont les émoluments ne dépassaient pas 2400 fr. par an. A la suite d'une nouvelle délibération du Conseil en date du 12 juillet 1916, ces allocations étaient portées à 182 fr. 50 pour le premier enfant de moins de 16 ans (0 fr. 50 par jour), 273 fr. 75 pour le second (0 fr. 75 par jour) et ainsi de suite avec une augmentation de 91 fr. 25 (0 fr. 25 par jour) pour chaque enfant. Le bénéfice en était réservé aux agents gagnant de 3000 fr. à 4500 fr., suivant l'importance de leurs charges. Ce système, modifié par la suite, est actuellement de tous points identique à celui de l'Etat.

A la Préfecture de police, l'institution des premiers secours annuels de 50 fr. date de 1911 seulement; elle s'appliquait uniquement tout d'abord aux gardiens de la paix et inspecteurs de la police municipale. Puis, en 1916, on l'étendit à l'ensemble du personnel dans les mêmes conditions qu'à la Préfecture de la Seine.

Dans le reste de la France les renseignements recueillis par le Ministère du Travail, et portant sur 80 départements, révèlent des tendances semblables. D'une façon générale, les départements n'ont institué les allocations familiales qu'au cours de l'année 1917 ou postérieurement, c'est-à-dire après le vote des lois qui les accordaient au personnel de l'Etat. Cependant dans 13 d'entre eux elles existaient avant cette date: ainsi, dès 1900, le Rhône versait des indemnités pour charges de famille à ses cantonniers, et il en étendait, en 1912, le bénéfice à l'ensemble du personnel des

services départementaux; en 1903 le Finistère, en 1904 la Gironde, en 1905 la Lozère, en 1910 la Seine-Inférieure, suivaient cet exemple; puis viennent l'Eure-et-Loire et le Calvados en 1911, la Charente, le Nord, les Côtes du Nord en 1912, la Haute-Marne en 1913, la Savoie et les Deux-Sèvres, en 1914, le Cher, l'Ille-et-Vilaine, l'Orne en 1916.

Les départements ont adopté, dans la proportion des $\frac{3}{4}$ environ, le même régime que l'Etat, soit pour tous leurs fonctionnaires, soit seulement pour les fonctionnaires titulaires, en prévoyant parfois dans ce cas une indemnité inférieure pour les auxiliaires. Certains aussi appliquent des dispositions particulières à divers services, notamment aux cantonniers; 15 seulement ont un régime particulier; l'un d'eux n'alloue de primes qu'à partir du 3^e enfant; d'autres conservent à l'allocation un taux uniforme, quelle que soit l'importance des charges; d'autres enfin adoptent un taux progressif à partir du second enfant. Certains tiennent compte de tous les enfants de moins de 18 ans, un autre ne considère que ceux qui n'ont pas atteint leur 13^e année.

Des dispositions assez curieuses sont en vigueur dans les Bouches-du-Rhône, le Nord, le Rhône et la Savoie.

Dans les Bouches-du-Rhône, depuis le 1^{er} janvier 1920, on tient compte non seulement des charges de famille, mais encore du lieu de résidence. L'allocation varie ainsi de 330 fr. à 720 fr. pour les deux premiers enfants, de 480 francs à 1080 fr. pour le 3^e et les suivants. En outre une prime de 200 fr. est accordée à l'occasion du mariage et une autre de 150 fr. à l'occasion de chaque naissance.

Dans le Nord, les allocations pour charges de famille existaient depuis 1912; d'abord de 100 fr. pour 2 enfants, de 150 fr. pour 3, de 200 fr. pour 4, et ainsi de suite par augmentations successives de 50 fr. pour chaque nouvel enfant de moins de 16 ans, elles furent majorées indistinc-

tement de 100 fr. en 1917. En 1918 on substituait à ce système le régime de l'Etat. En juillet 1919, à l'occasion du relèvement général des traitements, on modifia le taux de ces indemnités, qui fut fixé à 100 fr. pour le premier enfant, 200 fr. pour le second, 300 fr. pour le 3^e et chacun des suivants âgés de moins de 16 ans, et on en réserva le bénéfice aux agents gagnant moins de 6000 francs. Depuis le 1^{er} janvier 1920, les allocations ont été portées à 141 francs pour le premier enfant, 282 fr. pour le second, 423 fr. pour le 3^e et chacun des suivants. Mais on considère désormais les enfants comme charge de famille jusqu'à l'âge de 18 ans, à condition toutefois qu'ils fréquentent l'école, ou soient en apprentissage non rétribué. En outre, tout maximum de traitement a disparu.

Dans le Rhône, depuis le 1^{er} avril 1918 un régime uniforme fixe la prime pour tout le personnel à 10% du traitement par enfant avec minimum de 300 fr. et maximum de 500 fr. par an. De plus, à partir du 3^e enfant, on accorde un supplément de 2% du traitement avec minimum de 60 fr. et maximum de 100 fr. par an.

La Savoie a institué une prime annuelle de 500 fr. pour chaque employé marié, mais ce dernier en perd le bénéfice au bout de quatre ans, s'il n'a pas d'enfant. A la prime s'ajoute pour chaque enfant une prime de layette de 50 fr., et une allocation annuelle de 500 fr. pour chacun des deux premiers nés, de 650 francs pour le 3^e et les suivants de moins de 18 ans. Ce régime, plus favorable que celui de l'Etat, semble n'être que provisoire, car le Conseil Général a manifesté l'intention d'y substituer ultérieurement ce dernier.

Les administrations municipales, en particulier dans les grandes villes, ne pouvaient rester en dehors d'un mouvement dont la généralité même atteste la vigueur, et qui correspond parfaitement aux tendances modernes. Il n'est pas permis d'étudier en détail une organisation qui présente des

modalités infiniment variées suivant les localités, leur importance ou leurs disponibilités. Il convient cependant d'en dégager les grandes lignes. L'enquête du Ministère du Travail, qui nous sert de base pour cette partie de notre étude, montre d'une part, que la proportion des villes accordant des allocations diminue avec l'importance de la population, et d'autre part que les grandes villes ont généralement précédé l'Etat dans cette institution.

Tantôt les villes comme les départements accordent le bénéfice de l'allocation à tout leur personnel, tantôt elles le réservent aux agents titulaires, en prévoyant parfois un tarif spécial pour les auxiliaires.

Certaines ont adopté un taux uniforme, sans limitation du nombre d'enfants, variant de 50 à 360 fr. suivant l'importance de la ville, d'autres ont préféré un taux progressif semblable à celui de l'Etat ou un peu différent, en ce sens

que l'allocation du second enfant est parfois un peu supérieure à celle du premier. Ce taux varie de 60 fr. ou 100 fr. à 330 fr. pour le premier enfant, de 100 fr. à 330 fr. ou 360 fr. pour le second, de 150 fr. ou 200 fr. à 480 fr. pour le 3^e et chacun des suivants.

Quelques villes enfin, — mais en très petit nombre — appliquent un taux dégressif.

Les allocations ainsi accordées par les municipalités sont rarement supérieures à celles attribuées dans les mêmes conditions par l'Etat. Cependant elles les dépassent parfois et certaines villes des régions libérées méritent à cet égard une mention spéciale. Reims donne par exemple 720 francs pour le premier enfant, 900 fr. pour le second et 1080 fr. pour chacun des suivants; St-Quentin verse 720 francs par enfant et Laon 600 fr. De même, on peut noter en dehors de la zone dévastée, les deux cités de Chaumont et

de Toul: la première double l'allocation de 330 fr. pour le 3^e enfant, la seconde accorde 540 fr. par enfant. ¹⁾

En Algérie, les départements d'Alger et de Constantine ont adopté les régimes successifs de l'Etat pour tout leur personnel. Le département d'Oran attribue au personnel titulaire une allocation de 165 fr. pour le premier enfant, de 185 fr. pour le second, de 285 fr. pour le 3^e, de 485 fr. pour le 4^e et chacun des suivants.

d) LES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE COMMERCE,
L'INDUSTRIE, L'AGRICULTURE.

L'institution des allocations familiales n'est pas restée limitée au domaine des seules administrations publiques; un effort, généreusement réalisé par l'initiative patronale, en a étendu le bénéfice au commerce, à l'industrie et à l'agriculture. Les chefs d'établissement, soucieux de tenir compte de la valeur sociale de l'ouvrier, autant que de sa valeur technique, de le considérer non seulement comme un élément de prospérité de leur entreprise, mais aussi comme un facteur de la grandeur nationale, ont témoigné leur intérêt à une meilleure organisation de la vie matérielle des salariés. Et tout en contribuant au développement physique et intellectuel de la race, par les facilités d'éducation que crée pour les ouvriers l'attribution d'une somme supplémentaire pro-

¹⁾ — Les renseignements ci-dessus, recueillis par les soins du Ministère du Travail, paraissent en contradiction avec les prescriptions de la loi du 21 octobre 1919 précitée. Il semble difficile aux départements et aux communes d'accorder à leurs agents pères de famille nombreuse des avantages supérieurs à ceux consentis par l'Etat, puisque les délibérations des Conseils municipaux et généraux, prises à cette fin, sont déclarées nulles de plein droit.

portionnelle à leurs charges, ils s'assurent pour l'avenir une main-d'œuvre plus abondante, plus saine, plus attachée à l'usine dont elle aura pu apprécier la protection éclairée.

Cette initiative ne date pas toujours de la guerre, et quelques maisons d'alimentation notamment en avaient adopté l'idée dès 1900. Mais l'essor de l'institution est dû en très grande partie à la guerre de 1914—1918. Les allocations apparurent alors comme le correctif nécessaire du déséquilibre des salaires. En 1916 et en 1917 un mouvement se dessina, lors de l'établissement des indemnités de vie chère, en vue de tenir compte à cet égard de l'importance de la famille. Le principe appliqué d'abord par des entrepreneurs particuliers fut adopté ensuite par des groupements de patrons d'une même industrie puis d'une même région, soit de leur propre initiative, soit à l'occasion de la conclusion de conventions collectives de travail.

Le mouvement cessa alors d'être individuel pour devenir collectif. Il aboutit à la constitution des caisses de compensation, dans le domaine de l'industrie, puis dans celui de l'agriculture, où M. Henri Hitier et M. le Professeur Joseph Hitier en ont signalé l'apparition dans la revue « l'Expansion Economique » de février 1921.

Le commerce ne restait pas insensible à cet effort tenté délibérément par les patrons afin d'adoucir pour les ménages de leurs employés les conséquences d'une hausse inconsidérée du coût de la vie. Mais le caractère même des entreprises, généralement rebelles à une concentration trop accusée, se prêtait mal à une organisation uniforme. Les systèmes adoptés dans les magasins de nouveautés ou d'alimentation, de même que dans les banques ou les compagnies d'assurances, sont encore assez disparates et nous ne nous attarderons pas à les énumérer. Il en est de même de ceux des établissements industriels où n'existent pas encore de caisses de compensation.

C'est par contre à l'étude de ces caisses que nous allons consacrer quelque développement.

La Caisse de compensation apparaît en effet comme la forme essentielle du régime nouveau, celle vers laquelle évolueront à l'avenir les tentatives les plus durables et les plus importantes, celle qui donnera aux efforts individuels une unité féconde.

L'honneur de l'innovation — ou plus exactement de la réalisation — car un groupe d'industriels de Roubaix-Tourcoing, alors complètement isolés du reste de la France, eurent en même temps la même idée en ce qui concerne les allocations familiales proprement dites, revient aux établissements Régis Joya de Grenoble, et en particulier à leur directeur M. Romanet, qui dès 1916 attribua à son personnel une somme supplémentaire de 7 fr. 50 par mois pour un enfant, de 18 fr. pour 2, de 31 fr. 50 pour 3, de 48 fr. pour 4; cette somme augmentait ensuite de 12 fr. par enfant en sus. Plus la mère avait d'enfants, moins elle pouvait travailler en dehors de la maison : l'allocation allait donc croissant, à mesure que le salaire d'appoint de la mère diminuait.

Divers établissements métallurgistes de la région suivirent cet exemple. Mais les promoteurs ne tardèrent pas à éprouver quelques craintes sur l'avenir de leur œuvre au cas où certains adhérents, afin d'éviter ou de réduire le poids des allocations dont ils s'étaient volontairement chargés, chercheraient à employer de préférence des ouvriers célibataires ou mariés sans enfants. L'initiative risquait alors de desservir les pères de famille, et de mettre en état d'infériorité ceux qu'on se proposait d'aider. D'autre part les industriels qui accepteraient sans restriction la charge nouvelle pourraient supporter difficilement la concurrence des établissements similaires sur lesquels elle ne pèserait point, et leur générosité tournerait à leur détriment.

Le syndicat des métallurgistes de Grenoble comprit qu'une réforme était indispensable et que le système ne serait pas viable s'il ne reposait pas sur une autre base. En mai

1918, au moment où, par une convention signée avec leurs ouvriers et visée par le Ministre de l'Armement, les patrons augmentèrent les indemnités de cherté de vie, ils maintinrent les allocations pour enfants et constituèrent une caisse spéciale gérée par le syndicat et chargée d'en assurer le paiement aux intéressés. La caisse était alimentée par les versements des adhérents calculés au prorata des salaires payés ou du personnel utilisé et tous les membres du syndicat participaient obligatoirement à son fonctionnement. Elle apparaissait comme un organe de compensation répartissant entre tous, les frais supportés jusqu'alors par chacun isolément. Les patrons ni les ouvriers pères de famille ne risquaient plus d'être lésés; puisque d'une part la dépense nouvelle pesait sur toutes les entreprises dans la mesure de leur importance, appréciée suivant un indice adopté d'un commun accord, et que d'autre part la part contributive de chacun ne dépendait plus du nombre de pères de famille qu'il employait.

La Caisse de compensation du syndicat des métallurgistes de Grenoble n'est cependant pas la première. Elle fut précédée par la Caisse familiale de la région lorientaise à Lorient, fondée en janvier 1918, et qui présente un caractère un peu différent puisqu'au lieu d'être réservée aux membres d'une même branche d'industrie, elle est ouverte aux patrons de toute la région.

La forme professionnelle et la forme interprofessionnelle ou régionale sont en effet les deux variantes que peuvent adopter les caisses en formation. A la date du 1^{er} juin 1921, sur 65 caisses de compensation existantes, 38 caisses avaient adopté la première modalité, et 27 seulement la seconde. Tandis que les premières sont l'œuvre des syndicats patronaux, les secondes sont le plus souvent celle de groupements tendant à intensifier l'activité nationale, tels que l'Association nationale d'expansion économique, le Comité de défense économique et sociale, l'Alliance du Commerce et de l'Industrie. De ces deux formes, laquelle paraît être le

cadre naturel de l'institution? Si l'on s'en rapporte aux seuls résultats statistiques, le cadre professionnel aurait la préférence. Cependant, il semble n'être qu'une étape dans l'évolution, car la compensation régionale et interprofessionnelle est un stade plus avancé permettant de réaliser une répartition plus uniforme des charges. Puisque la péréquation de ces charges est la raison d'être de la caisse et la suite logique de l'établissement des allocations, il n'y a pas de raisons pour qu'elle se limite à une corporation et qu'elle ne s'étende pas à toutes les industries situées dans une même région, participant aux mêmes sources de développement, dans un milieu où le coût de la vie est le même pour tous les ouvriers, et les conditions de la concurrence identiques pour tous les patrons. Une solidarité plus forte unit ainsi les membres du corps économique; elle évite que des établissements, dont le travail, plus facile et moins pénible, convient particulièrement aux femmes, aux jeunes filles et aux enfants, n'éludent une charge dont tout le poids retomberait sur ceux qui emploient principalement des hommes et sont par suite exposés à remonter dans les rangs de leur personnel de nombreux pères de famille. Le service de ces allocations ne doit pas être subordonné aux conditions plus ou moins variables de la répartition de la main-d'œuvre.

Faudrait-il aller plus loin encore dans cette voie, en donnant d'une part plus d'uniformité aux organisations existantes, en transformant d'autre part l'obligation morale, volontairement acceptée par de nombreux patrons, en une obligation juridique strictement définie? Faut-il en un mot que les caisses demeurent des organismes autonomes, libres, dépendant uniquement de l'initiative privée, ou doit-on souhaiter une intervention législative de la nature de celle que préconise M. Bokanowski dans un projet déposé le 24 février 1920 sur le bureau de la Chambre des Députés?

Nous nous expliquerons dans une troisième partie de ce travail sur les dangers que présenterait l'adoption d'un tel projet, ou même seulement de son principe directeur, mais nous

devons constater dès maintenant avec quelle unanimité le patronat français s'est déclaré hostile à l'intrusion de l'Etat dans un domaine, où l'initiative privée se montre si féconde. Le Congrès des Sociétés Industrielles de France, réuni à Mulhouse en juin 1920, le Congrès de la Natalité à Rouen en septembre 1920, l'Assemblée des Présidents de Chambres de Commerce en novembre 1920, l'Assemblée plénière du Congrès des Agriculteurs de France le 12 mars 1921, l'Union des Intérêts Economiques le 31 mars, ont réclamé la pleine liberté. Le Congrès National des Caisses de Compensation tenu à Paris le 4 juillet 1921 a unis enfin un vœu dans ce sens. Les caisses veulent conserver leur autonomie. On peut d'ailleurs leur faire confiance. Les résultats qu'elles ont obtenus suffisent à nous prouver leur vitalité. Quatre seulement existaient au 1^{er} janv. 1920; leur nombre était quadruplé dès le 1^{er} mars de la même année; il passait à 26 au 1^{er} juill. à 51 au 1^{er} janv. 1921 pour atteindre 72 en juill., sans compter une vingtaine de caisses en formation ou en projet. De ce chef, près d'un million d'ouvriers et d'employés bénéficient d'allocations dont le montant annuel dépasse 75 millions de francs.

L'organisation des Caisses de Compensation, malgré l'unité du but qui justifie leur création, présente une certaine variété. Elle est trop jeune encore pour s'être donné une forme définitive. Elle a gardé d'ailleurs assez de souplesse pour s'adapter aux institutions locales, aux habitudes variées des populations auxquelles elle s'applique. Des différences apparaissent notamment en ce qui concerne l'âge des bénéficiaires, la forme et le taux de l'allocation, sa périodicité même, les conditions à remplir pour y prétendre, les modalités du versement, enfin l'organisation des Caisses et le calcul des subventions patronales qui les alimentent.

Toutes les caisses précisent la limite d'âge à partir de laquelle l'allocation cesse d'être servie aux enfants; cette limite est de 13 ans à Grenoble, Rouen, Bordeaux, Troyes, Roubaix, de 14 ans à Lyon, Paris, Charleville, Rennes, de 16 ans à Epernay. Quelquefois elle varie suivant le sexe de

l'enfant; elle peut être enfin supprimée pour les enfants infirmes, incapables de travailler.

Les allocations accordées sont soit des primes de naissance, des primes à l'épouse, ou des allocations proprement dites; primes et allocations se complètent aussi dans certains cas. La Caisse de la Région Parisienne accorde des primes fixes de naissance de 250 fr. pour le premier enfant, de 150 francs pour les puînés des primes d'allaitement de 30 fr. par mois pendant 10 mois à l'ouvrière qui nourrit son enfant, des allocations mensuelles de 10 fr. pour le premier enfant, 20 fr. pour le second, 30 fr. pour chacun des suivants, et exceptionnellement de 30 fr. pour chaque enfant à la mère veuve ou divorcée qui en a la charge, ou à la mère dont le mari est dans l'impossibilité de travailler, ou à la personne à la charge de qui sont les orphelins. La Caisse mutuelle syndicale d'Assurance et de Prévoyance en faveur des familles ouvrières agricoles de l'Ile-de-France prévoit également le versement d'une prime de maternité de 200 fr. à la naissance de chaque enfant légitime, et une allocation mensuelle à partir du 3^e enfant, de 10 fr. pour le 3^e, 15 fr. pour le 4^e, 25 fr. pour le 5^e, 40 fr. pour le 6^e et au-delà.

Le taux peut être uniforme comme à St-Dizier, à Grasse (15 fr. par enfant), à Armentières (25 fr. par enfant) ou à Roubaix-Tourcoing (75 fr. par enfant). Mais le tarif progressif a généralement la préférence.

Des renseignements qui nous ont été communiqués au Comité des allocations familiales de Paris (7, rue de Madrid), il résulte que la moyenne des allocations et des primes est à peu près la suivante:

Allocations

1 ^{er} enfant = 16 fr. 75	3 ^e enfant = 26 fr. 82
2 ^e enfant = 22 fr. 63	4 ^e enfant = 29 fr. 30

Primes de naissance

Aîné = 163 fr. 50	Puînés = 132 fr. 80
-------------------	---------------------

L'allocation est mensuelle ou journalière. Dans ce dernier cas — qui est assez rare — elle est calculé au prorata des journées de travail effectif. Elle n'est donc pas d'un grand secours pour les familles ouvrières éprouvées par le chômage ou la maladie. L'allocation mensuelle est beaucoup plus appréciée. Si l'exécution normale et loyale du contrat de travail doit être la condition du versement de l'allocation, il est juste que ce versement ne soit pas interrompu quand l'arrêt du travail est dû à une cause légitime et indépendante de la volonté de l'ouvrier. Puisque le véritable bénéficiaire de ces allocations est la famille, ce n'est pas au moment où celle-ci est privée du salaire de son chef qu'il faut encore réduire ses ressources.

Quelquefois même, comme dans la Région Parisienne, en cas de décès du père de famille, les allocations continuent d'être payées à la mère de famille, tout au moins tant qu'elle ne s'est pas remariée, ou, si le décès du père justifie l'application de la législation sur les accidents du travail ou les maladies professionnelles, tant que les rentes prévues par cette législation n'ont pas été constituées.

Pour avoir droit aux allocations ainsi établies, l'ouvrier lui-même ou ses enfants doivent remplir certaines conditions. On exige parfois que l'ouvrier soit de nationalité française. Cependant à Mulhouse, à Nancy, à Troyes, à Paris, à Grenoble, à St-Dizier, à Dijon, on accorde les allocations aux étrangers qui ont leurs enfants avec eux en France. Mais cette faveur peut être accompagnée de certaines réserves. Ainsi à Paris, en cas de décès d'un ouvrier étranger, le service des allocations n'est pas continué à sa veuve.

Une assimilation des ouvriers français et étrangers s'impose particulièrement dans les départements voisins de la frontière, notamment à Lille, Roubaix et dans les centres industriels limitrophes de la Belgique.

D'autre part, on subordonne dans presque toutes les Caisses, l'octroi de l'allocation ou de la prime, à la présence plus ou moins prolongée de l'ouvrier attributaire dans l'éta-

blissement. Les patrons ont essayé de retirer du sacrifice qu'ils consentaient à leurs ouvriers une certaine compensation, en « stabilisant » leur personnel. L'attachement de l'ouvrier à l'usine où il se perfectionne par une pratique constante est à la fois un élément de prospérité pour l'entreprise, et un gage de paix sociale. Mais les syndicats se montrent toujours hostiles à de semblables dispositions dans lesquelles ils voient une atteinte à l'indépendance du salarié, et une possibilité pour le patron de duper ce dernier, en le congédiant avant l'expiration de la période d'attente. Cette sorte de « stage » s'impose plus encore cependant avant le paiement de la prime qu'avant celui de l'allocation, car la prime se paie en une fois et l'entrepreneur est en droit d'exiger certaines garanties, car il ne tient pas à témoigner une bienveillance aussi effective à un individu qui le quittera peu de temps après.

Mais le principe étant admis, on peut varier à l'infini la durée du stage, et les patrons se montrent plus ou moins exigeants suivant les régions et suivant l'industrie. A Lille (Textiles) on exige 3 mois à Lille (Métallurgie) on se contente d'un mois, de même à Troyes (Bonneterie), à Lyon. A Nancy, Dijon, Bordeaux, la durée prévue est d'un an.

Aux conditions de présence dans l'usine on substitue quelquefois l'obligation de résider depuis un certain temps, un an par exemple, dans la région. Cette obligation se justifie parfaitement, dans la Région Parisienne notamment, où le personnel ouvrier est particulièrement instable, et où il était inopportun de favoriser au même titre que les ouvriers établis d'une façon définitive, ceux qui sollicitent un emploi temporaire.

La durée du stage et de la résidence peut d'ailleurs varier selon qu'il s'agit d'ouvriers nationaux ou d'étrangers. A Troyes, par exemple, on exige un an de présence à l'usine de l'ouvrier étranger, et un mois seulement de l'ouvrier français.

Certaines caisses, à Lyon, Paris, Dijon, par exemple, réservent exclusivement les allocations aux enfants légitimes ou reconnus. Cependant, dans l'ensemble, l'assimilation entre enfants naturels et enfants légitimes est consacrée. Les conditions de la vie ouvrière l'exigent absolument.

Des divergences apparaissent sur le point de savoir si l'allocation doit être attribuée dès le premier enfant. Certaines caisses ne l'accordent qu'à partir du second ou du troisième (Amiens, Lille, Orléans, Rennes, Thizy-Cours, Ile-de-France (Agricole). On envisage dans ce cas l'allocation essentiellement comme un encouragement à la procréation, et l'on estime que l'encouragement ne doit intervenir qu'à partir du second ou du troisième enfant seulement, parce que le premier n'est pas un élément d'accroissement réel de la population. M. Leroy-Beaulieu en disait tout autant du second et même du troisième. Mais on peut estimer également opportun, avant de songer au second et au troisième, de provoquer la venue du premier ou tout au moins de soutenir tous ceux qui ont accepté cette charge. L'allocation apparaît alors comme une nécessité sociale. Le point de vue de la justice prédomine dans cette conception.

C'est lui d'ailleurs qui conduit d'autre part les organisateurs des Caisses à ne fixer aucun maximum de salaires au delà duquel les allocations ne seraient plus versées. Ce principe, admis dans les administrations publiques en 1918, a prévalu dans le domaine privé.

Le versement des allocations soulève des problèmes nouveaux. Il est assuré tantôt par les caisses elles-mêmes, comme à Bordeaux, où la personnalité du patron disparaît pour faire place à l'organisme central, tantôt par les industriels, comme à Lille ou à St-Dizier. D'un côté l'on donne à l'initiative patronale un caractère de généralité, et le bénéfice moral en revient non pas à une personne déterminée, mais à l'ensemble des adhérents à la caisse. D'un autre côté, le patron agit comme intermédiaire naturel entre la caisse et ses ouvriers, auprès desquels il conserve tout le

prestige que lui confère sa générosité : ce procédé d'autre part oblige l'entrepreneur à se tenir en contact plus étroit avec ceux qu'il emploie, à les mieux connaître ; l'entrepreneur est enfin le juge le meilleur des cas d'espèce que peut ne pas prévoir le règlement de la caisse. L'organisation acquiert ainsi plus de souplesse.

Le bénéficiaire de l'allocation familiale est évidemment l'enfant ; mais ce n'est pas entre ses mains que le versement sera effectué. Son père ou sa mère se substituent naturellement à lui. L'allocation sera remise au père si on l'envisage elle-même comme une modalité du salaire ; on lui préférera la mère si l'on dégage nettement l'allocation du salaire, comme le réclamait déjà en termes si judicieux M. Leroy-Beaulieu. La mère a normalement la charge de l'éducation et de l'entretien des enfants. Mais cette considération ne paraît pas toujours décisive. A Mulhouse, à Nantes, à Roubaix, on estime que l'allocation revient au chef de famille, et que la remise directe à la mère serait à l'égard du père une marque de défiance inacceptable.

Certaines caisses (Paris, Bordeaux) pour distinguer plus nettement l'allocation, la remettent à l'ayant-droit sous une forme autre que le salaire, par exemple au moyen d'un mandat payable à domicile, de chèque postal, ou dans un sachet spécial portant l'en-tête de la Caisse.

A défaut du père et de la mère, la plupart des caisses admettent que l'allocation soit versée à toute personne qui élèvera l'enfant, même si elle est étrangère à l'établissement ou à la famille.

Si les conjoints travaillent dans le même établissement ou dans deux établissements adhérents, l'allocation est attribuée soit au père (Bordeaux, Roubaix, Grenoble) soit à la mère (Paris, Dijon, Vienne). S'ils travaillent dans deux maisons différentes, chacun d'eux en touche la moitié, ou bien l'allocation est versée par l'établissement où travaille l'homme. Si l'un d'eux seule-

ment travaille dans un établissement affilié, c'est cet établissement qui supporte la charge totale de l'allocation.

L'organisation proprement dite des Caisses de Compensation est dominée par la forme juridique des allocations qu'elles distribuent. L'origine tout empirique de l'institution la fit tout d'abord placer dans le cadre contractuel, comme le remarque M. Richemond (*Revue d'Economie Politique* — 1920 = Allocations pour charges de famille et Caisses de compensation). C'est ainsi que le syndicat patronal de Grenoble inscrivit les allocations familiales dans une convention passée avec les ouvriers. Cette circonstance donna à l'institution un essor durable, en la liant à l'observation régulière et obligatoire d'un accord synallagmatique. Mais le précédent ne fut pas universellement suivi. Si les résultats en furent heureux, le principe sur lequel il s'appuie, demeure contesté, puisque les allocations ne sont pas déterminées par le travail fourni. Les incorporer au contrat de travail, c'est leur enlever leur portée sociale, et même leur caractère essentiel de libéralité patronale, c'est les transformer pour les patrons en charge obligatoire, et ceci mérite plus d'une critique. Voilà pourquoi le projet de M. Bokanowski, dont nous avons déjà parlé, souleva dans les milieux patronaux l'hostilité la plus légitime. Aux termes de ce projet, les allocations pour charges de famille dépendraient toutes du salaire de l'ouvrier : la prime de naissance serait fixée aux $\frac{2}{3}$ du salaire mensuel au moins pour le 1^{er} enfant, et à $\frac{1}{3}$ au moins pour chaque puîné. La prime d'allaitement atteindrait au minimum $\frac{1}{10}$ du salaire mensuel, pendant 10 mois. L'allocation proprement dite serait fixée à un minimum de 5 % du salaire mensuel pour le premier enfant, de 7 $\frac{1}{2}$ % par enfant au-delà du premier jusqu'à l'âge de 14 ans.

Cette incorporation de l'allocation au contrat de salaire ne répondait nullement aux principes qui guidaient la réforme ; aussi a-t-elle fait bientôt place à un système autonome. La plupart des caisses ayant à choisir pour leur constitution entre le régime de la loi de 1884 et celui de la loi de 1901, se

sont prononcées pour le second, faisant ainsi à leurs membres une obligation de verser les primes et allocations prévues par elles ou plutôt de contribuer à la constitution des fonds nécessaires à ce service, sans qu'il existât d'engagement corrélatif envers les bénéficiaires éventuels.

L'avoir des caisses est avant tout constitué par le produit des cotisations patronales; certaines exigent en outre un droit d'entrée destiné à former un fonds de roulement comme à Paris (5 fr. par an) à Rouen (2% des salaires payés l'année précédente). Les statuts prévoient aussi quelquefois la constitution d'un fonds de réserve pour parer à l'insolvabilité des adhérents (Paris, Thizy-Cours).

Mais la cotisation patronale reste la base financière du système. La caisse connaissant pour chaque établissement le montant des allocations ou des primes payées doit répartir entre tous ses adhérents la charge de cette dépense. La répartition, qui assure la compensation, peut se faire, suivant les caisses, soit d'après le nombre d'hectares exploités, lorsqu'il s'agit d'une caisse agricole, soit d'après le nombre d'heures ou de journées de travail effectivement fournies, soit d'après le nombre des ouvriers occupés, soit enfin — et c'est le mode de répartition adopté par les $\frac{3}{4}$ des caisses environ — d'après le total des salaires payés.

L'hectare a été choisi par deux caisses agricoles sur trois existantes parce que ce système a paru le plus stable et le plus simple, en raison des variations fréquentes et importantes dans la composition du personnel des exploitations paysannes. La compensation s'établit proportionnellement au nombre d'hectares ensemencés: on calcule le pourcentage à l'hectare correspondant au montant total des sommes versées à titre d'allocations familiales, pendant le trimestre envisagé. Quelquefois on admet un coefficient différent suivant la nature des cultures.

Le nombre des journées de travail a été choisi comme base de calcul de la compensation par un petit nombre de caisses qui appartiennent toutes à la région de l'Ouest. On

peut adopter soit une cotisation fixe par journée de travail, soit une cotisation proportionnelle: on totalise d'une part les allocations versées, auxquelles s'ajoutent les frais généraux de la caisse, d'autre part, le nombre de journées de travail effectivement fournies dans l'ensemble des établissements adhérents; l'on divise le premier résultat par le second, et le quotient constitue l'unité journalière des contributions patronales. La contribution elle-même s'obtient en multipliant cette unité par le nombre de journées de travail de chaque entreprise individuelle. Ce système très simple oblige à des règlements fréquents. Au lieu de procéder à une compensation générale entre tous les établissements adhérents, on peut grouper les adhérents par sections suivant leur affinité au point de vue des charges de famille de leur personnel, et la péréquation des charges s'opère ainsi dans chaque section.

La contribution patronale, comme le droit de l'ouvrier à l'allocation, repose ainsi exclusivement sur le nombre d'heures de travail effectivement fournies. Ce procédé de calcul introduit par suite entre l'allocation et le salaire une assimilation contre laquelle nous nous sommes élevés et dont les dangers paraissent particulièrement inquiétants en cas d'arrêt du travail ou de crise économique.

Le nombre d'ouvriers a été pris comme base de calcul par la Caisse de Grenoble et celle de Lyon; et il semble à première vue préférable à la fois au nombre de journées ou d'heures de travail et au montant des salaires. La participation des entreprises est déterminée soit au moyen d'une cotisation fixe par ouvrier, soit au moyen d'une cotisation proportionnelle obtenue en divisant d'abord le total des allocations payées par le total du personnel de tous les adhérents et en multipliant ensuite ce quotient par le nombre de salariés employés dans chaque établissement. Si les industriels sont respectivement chargés du paiement des allocations à leur personnel, on compare le montant de ces allocations avec celui de leur cotisation, obtenu comme précé-

demment, et, suivant que l'un de ces chiffres dépasse l'autre c'est l'industriel qui doit une ristourne à la caisse ou la caisse qui en doit une à l'industriel.

Ce système oblige comme le précédent à des règlements fréquents, notamment dans les industries où le mouvement de la main-d'œuvre est incessant. D'autre part son application intégrale rencontre certaines oppositions. Des établissements qui occupent en majeure partie un personnel féminin ont un nombre relativement restreint d'allocations à verser à leur personnel; par suite ils se trouvent débiteurs vis-à-vis de la caisse de sommes parfois importantes. On est donc amené à établir deux compensations: une pour les salariés-hommes et une pour les salariées-femmes. La même objection est élevée par les industriels qui occupent des enfants ou des jeunes filles. Si l'on ne veut point avoir recours à une double compensation, on ne compte les femmes que pour moitié, ou pour 60%, 30%, 20% — suivant la proportion de l'effectif féminin parmi l'effectif total.

Dans le cas où le nombre des ouvriers de moins de 15 ans, par exemple, est important dans une industrie, on peut classer les établissements adhérents suivant les mêmes principes et appliquer un taux différent de participation suivant la catégorie dans laquelle l'établissement est rangé. Le danger d'un tel procédé est que les industriels seront tentés d'occuper le moins possible des ouvriers pères de familles nombreuses et leur préféreront de jeunes apprentis. L'institution des Caisses de Compensation manquerait alors complètement son but.

Le salaire a paru, à certains égards, une base de calcul préférable, parce qu'il traduit d'une façon assez exacte l'importance financière des établissements industriels. De plus, ce sont en général les industries aux salaires les plus élevés qui occupent le plus de chefs de famille, car le salaire augmente à la fois avec la capacité et avec l'âge. Les industries qui occupent surtout des femmes, des jeunes filles ou des enfants, accordent à leur personnel une rémunération

comparativement moins importante. La compensation devient de ce fait moins épineuse, puisque la charge la plus considérable, toutes choses égales d'ailleurs, pèse sur les établissements qui distribuent le plus grand nombre d'allocations. Suivant ce système, la cotisation est parfois fixée d'avance pour un trimestre ou pour toute autre période, sauf modifications ultérieures, à un tant pour cent des salaires payés, ou bien elle est déterminée d'après les salaires du mois précédent. A Paris (Bâtiment) le taux de la cotisation est même fixé pour trois trimestres, le taux du quatrième étant réservé pour permettre une liquidation définitive des dépenses de l'année. Mais ce procédé entraîne certaines déconvenues. Aussi lui préfère-t-on une cotisation proportionnelle, établie en divisant le total des allocations versées par celui des salaires payés et en multipliant le quotient par le montant des salaires payés par chaque adhérent.

Ce système ne donna pas lui-même toute satisfaction. Malgré sa valeur compensatrice, il souleva des protestations assez vives pour que son application intégrale dût être parfois écartée. Les résultats de la péréquation furent ainsi modifiés pour les établissements qui auraient eu à supporter des charges hors de proportion avec le montant des allocations dont ils assuraient personnellement le service. Cette mesure s'imposa dans le Nord et l'Est, sous la menace de

N. B. Les allocations familiales furent également introduites dans les mines. Elles existaient à titre exceptionnel avant la guerre. Les accords entre les mineurs et les concessionnaires de mines furent facilités par l'intervention des commissions mixtes chargées d'établir des bordereaux de salaires par catégories d'ouvriers et par mines, en tenant compte de la progression du coût de la vie. Ces commissions furent invitées à distinguer entre le salaire et les primes et à maintenir intégralement celles précédemment accordées aux familles nombreuses. D'autre part le gouvernement fut appelé à diverses reprises à rendre des sentences arbitrales en matière de salaire minimum. Dans plusieurs cas il a prévu des clauses relatives aux allocations. Une circulaire du 3 mars 1920 enfin recommande l'octroi d'indemnités aux ouvriers qui ont de lourdes charges de famille.

défections. Ces considérations entravent par suite ce qu'on peut appeler la forme régionaliste du mouvement et tendent à le maintenir, momentanément du moins, dans le cadre professionnel.

Il serait injuste d'insister outre mesure sur les difficultés auxquelles se heurte une institution aussi bien-venue dans le domaine social, et de méconnaître les efforts brillants et les résultats heureux de ses promoteurs. Le patronat français, par cet acte de libéralité, a fait preuve d'une haute conscience de son devoir, et d'un louable esprit de fraternité. Son initiative généreuse et spontanée sera féconde parce qu'elle vient à son heure.

II

Les allocations et les pensions militaires.

La loi du 21 mars 1905, en établissant le service militaire personnel obligatoire, privait de leur soutien pendant deux ans un certain nombre de familles, pour lesquelles le salaire des jeunes soldats était une ressource indispensable.

Si le principe de l'égalité devant les charges nécessitées par la défense nationale s'opposait à ce qu'on maintînt en faveur de quiconque un régime de faveur semblable à celui que consacrait la loi de 1889, le législateur ne pouvait se désintéresser du sort de ceux qu'il appelait sous les drapeaux, des foyers qu'il privait ainsi du travail d'un de leurs membres, et dont l'existence allait peut-être devenir précaire.

Aussi décida-t-il que « les familles des jeunes gens qui remplissaient effectivement avant leur départ pour le service les devoirs de soutien indispensable de famille pourraient recevoir, sur leur demande, en temps de paix, une allocation journalière de 0 fr. 75 fournie par l'Etat » pendant la présence de ces jeunes gens à l'armée. On limitait toutefois le nombre des bénéficiaires en ajoutant qu'il ne pourrait pas dépasser 10% du contingent.

Il convenait de prévoir aussi le cas où, au cours du service, la situation de certaines familles se modifierait au point que le salaire présumé de celui de leurs membres qui se trouverait sous les drapeaux apparût comme un élément nécessaire de leur vie commune. A ces familles une allocation de même nature pourrait également être accordée, sous la réserve que leur nombre ne dépassât pas 2% du contingent.

Enfin les allocations accordées aux familles des soldats mariés étaient majorées de 0 fr. 25 par jour et par enfant légitime ou reconnu.

Ces mesures s'appliquaient également aux hommes de la réserve pendant la durée des périodes.

La loi du 7 août 1913 porte l'allocation à 1 fr. 25 par jour et la majoration à 0 fr. 50 pour chacun des enfants de moins de 16 ans, à la charge du soutien de famille, et elle supprime toute restriction quant à la proportion des familles susceptibles de bénéficier de ces mesures par rapport à l'ensemble du contingent.

Les demandes doivent être envoyées au maire de la commune et comprendre, à l'appui, un relevé des contributions directes payées par la famille, certifié par le percepteur, un état certifié par le maire et indiquant le nombre et la position des membres de la famille vivant sous le même toit ou séparément, les revenus et les ressources de chacun d'eux.

Depuis la loi de 1913, ces demandes sont soumises à l'examen du conseil municipal qui formule son avis, puis adressées au préfet qui provoque une enquête de la gendarmerie. Après un dépôt de quinze jours à la mairie, pendant lesquels le requérant peut en prendre connaissance, le dossier est transmis à un conseil, composé du juge de paix président, du contrôleur des contributions directes et du receveur de l'enregistrement, qui statue à charge d'appel devant le tribunal civil.

La mobilisation générale qui précéda la guerre de 1914-1918 allait avoir des répercussions beaucoup graves que le simple appel d'une classe sous les drapeaux. Aussi la loi du 5 août 1914 reconnut-elle le droit des familles des militaires de l'armée de terre ou de mer, dont ces derniers étaient les soutiens indispensables, aux allocations instituées par la loi du 7 août 1913.

Au cours de la guerre, l'allocation et la majoration furent successivement augmentées. La majoration journa-

lière, qui seule nous intéresse directement, fut portée à 0 fr. 75 par la loi du 31 mars 1917, à 1 fr. par celle du 4 août 1907. La loi du 15 novembre 1918 la fixa à 1 fr. 25 pour les deux premiers enfants, et à 1 fr. 50 pour les 3^e et suivants. Mais seuls, les femmes de mobilisés, les aînés de veufs mobilisés, les mères veuves de mobilisés, au titre de militaires présents au corps, prisonniers de guerre, décédés ou disparus au cours de la guerre, devaient jouir du taux nouveau. On en excluait les familles des ouvriers affectés aux usines de la défense nationale, des cultivateurs détachés, des réformés.

On peut rappeler qu'en outre les militaires mariés et pères de famille bénéficiaient d'une majoration de 20% de la somme inscrite à leur carnet de pécule pour chaque enfant de moins de 16 ans légalement à leur charge.

La guerre fit des victimes nombreuses: elles avaient droit à une réparation. La France la leur devait comme atténuation du préjudice causé au soldat et à sa famille par la blessure ou par la mort. La loi du 31 mars 1919 reconnaît ce droit aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre, aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui ont donné leur vie pour la France.

Mais, dans le calcul des pensions, comme dans celui des traitements, l'importance des charges de famille entre en ligne de compte.

Les pensions d'invalidité accordées aux militaires comportent des majorations annuelles uniformes pour les officiers, sous-officiers et soldats. Ces majorations sont dues pour tout enfant légitime ou naturel reconnu, né ou à naître. Elles sont payables pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 18 ans, et varient de 300 fr. à 30 fr. suivant le degré d'invalidité du titulaire de la pension.

Une majoration uniforme de 300 fr. est également assurée aux veuves des militaires et marins, dont la mort a été causée par des blessures ou des suites de blessures reçues au cours d'événements de guerre ou par des accidents subis par le fait ou à l'occasion du service, ou par des maladies contractées ou aggravées par suite de fatigues, dangers ou accidents survenus au cours du service, et aux veuves de ceux qui sont morts en jouissance d'une pension définitive ou temporaire correspondant à une invalidité égale ou supérieure à 60%, ou en possession de droits à cette pension.

Au cas de décès de la mère ou lorsqu'elle est inhabile à exercer ses droits, la pension des orphelins est majorée dans les mêmes conditions, mais seulement à partir du second enfant au-dessous de 18 ans.

Enfin quand les ascendants ont droit à une allocation, celle-ci est augmentée de 100 fr. pour chaque enfant, à partir du second inclusivement, décédé des suites de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées sous les drapeaux. Si à défaut du père et de la mère, l'allocation est accordée aux grands-parents, elle n'est susceptible que de 3 majorations de 100 fr. au maximum; pour les parents du premier degré il n'existe aucune limitation.

Le retour de la paix enlevait à l'institution des allocations militaires l'importance qu'elle avait acquise pendant plus de 4 ans. La question cependant restait à l'ordre du jour au moment où le gouvernement préparait une nouvelle loi militaire. Dans le projet qu'il déposa, le principe consacré depuis 1905 était maintenu, mais les conditions d'attribution se trouvaient modifiées. Le chiffre de l'allocation et de la majoration n'était plus uniforme. Il variait suivant l'importance de la population dans la commune de résidence de l'appelé, et par suite suivant le coût de la vie. La majoration prévue était de 0 fr. 75 pour les communes de 2,000

habitants au plus, de 0 fr. 85 dans celles de 2,001 à 10,000 habitants, de 0 fr. 95 dans celles de 10,001 à 50,000 habitants, de 1 fr. 05 pour celles de 50,001 à 100,000 habitants, de 1 fr. 15 dans celles de plus de 100,000 habitants à l'exception de Paris, enfin de 1 fr. 25 à Paris. L'allocation correspondante était de 1 fr. 25, 1 fr. 45, 1 fr. 65, 1 fr. 85, 2 fr. 05, 2 fr. 25. Mais dans aucun cas le cumul de l'allocation et des majorations ne pouvait s'élever à plus de 5 fr. par famille. Enfin le nombre des bénéficiaires, comme en 1905, ne devait pas dépasser 10% du contingent pour ceux qui rempliraient effectivement avant le départ pour le service les devoirs de soutiens indispensables de famille, et 2% pour ceux auxquels on reconnaîtrait cette qualité au cours du service lui-même.

Les mêmes avantages étaient assurés aux engagés volontaires, mais seulement pendant la durée légale du service obligatoire, et aux hommes de la réserve et de l'armée territoriale pendant la durée des périodes d'instruction sans que la jouissance pût en être étendue à un nombre de familles supérieur à 12% du contingent momentanément appelé.

La Commission de l'armée n'a pas accepté ces propositions dans leur intégralité. D'abord elle supprime toute limitation quant au montant cumulé de l'allocation et des majorations. L'application du système gouvernemental permettait sans doute d'accorder 5 majorations aux familles des appelés habitant de petites communes rurales; mais les mêmes familles à Paris ne pouvaient en jouir que de 2. La Commission pose en outre en règle générale que dans la limite de 10% du contingent, les allocations devront être attribuées tout d'abord aux familles de 4 enfants et plus, reconnues nécessiteuses. Enfin elle fait varier le taux de la majoration

suivant le nombre des enfants, et suivant l'importance de la population de la commune où résident les bénéficiaires :

- 1^{er} enfant : 0,50, 0,55, 0,60, 0,65, 0,70, 0,75
- 2^e enfant : 0,60, 0,65, 0,70, 0,75, 0,80, 0,90
- 3^e enfant : 0,70, 0,75, 0,80, 0,85, 0,95, 1,05
- 4^e enfant : 0,80, 0,90, 0,95, 1,00, 1,10, 1,20
- 5^e enfant : 0,90, 1,00, 1,10, 1,15, 1,25, 1,35
- 6^e enfant : 1,00, 1,10, 1,20, 1,30, 1,40, 1,50

Par contre elle réduit le taux de l'allocation principale à 1 fr. 25, 1 fr. 40, 1 fr. 55, 1 fr. 70, 1 fr. 85, 2 fr., marquant ainsi plus nettement son souci de favoriser avant tout les familles nombreuses.

Il appartient maintenant au Parlement de témoigner à leur égard du même intérêt.

III

Les lois sociales et les familles nombreuses.

I

Le souci d'assurer certains avantages aux familles nombreuses se manifeste également dans d'autres domaines; on le rencontre ainsi dans l'élaboration des lois d'assistance et de prévoyance sociales.

L'art. 3 de la loi du 31 décembre 1895 insituait déjà des bonifications spéciales applicables aux rentiers titulaires de livrets individuels de la caisse de retraites pour la vieillesse (ou aux membres des sociétés de secours mutuels ou de toute autre société de secours ou de prévoyance servant des pensions de retraites), — qui auraient élevé plus de 3 enfants. La loi du 13 avril 1898 précise que ces bonifications sont réservées aux parents ayant élevé plus de 3 enfants jusqu'à l'âge de 3 ans accomplis. Fixées tout d'abord à 16% des rentes à majorer pour le 4^e enfant puis à 4% en plus pour chaque enfant, au-dessus du 4^e, élevé jusqu'à l'âge susindiqué, elles sont aujourd'hui calculées d'après le barème établi par l'arrêté du 12 juin 1917, qui en détermine le taux, suivant une progression nettement croissante.

Nombre d'enfants	Taux des bonifications
4	16 %
5	25 %
6	36 %
7	49 %
8	64 %
9	81 %
10	100 %
11	121 %
12	144 %
13	169 %
14	196 %
15 et plus	200 %

La loi du 14 juillet 1905 contient également une disposition inspirée du même principe, mais beaucoup plus timide. L'art. 20 accorde un certain avantage — oh ! bien minime — aux vieillards, infirmes et incurables, pères de plus de 3 enfants. Cet article prévoit que si la personne admise à l'assistance dispose déjà de quelques ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois celles provenant de l'épargne n'entrent pas en ligne de compte, si elles n'excèdent pas 60 fr. Ce maximum est élevé de 60 fr. à 120 fr. pour ceux qui ont élevé plus de 3 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

La législation sur les retraites ouvrières et paysannes devait tenir compte à son tour des charges de famille. Sans doute la loi du 5 avril 1910 qui prévoyait que l'Etat ajouterait aux pensions acquises aux assurés certaines allocations fixait ces dernières au taux uniforme de 60 fr. par an à titre viager à partir du moment où la pension était elle-même liquidée, c'est-à-dire à 65 ans. Mais la loi du 27 février 1912 (article 54) porte cette allocation à 100 francs pour tout assuré, à l'âge de 60 ans, et de plus stipule qu'une bonification de $\frac{1}{10}$ sera attribuée à tout ayant-droit de l'un ou l'autre sexe qui aura eu au moins 3 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Un nouveau projet déposé le 31 juillet 1920 par le Ministre du Travail élèverait cette bonification à 150 fr., 200 fr., 250 fr., 300 fr. pour tout assuré qui aurait eu la charge de 3, 4, 5, 6 enfants et plus jusqu'à l'âge de 16 ans. Si, d'autre part, au moment de la liquidation de la retraite, les enfants ou l'un d'entre eux avaient moins de 16 ans, ces derniers entreraient également en ligne de compte dans le calcul de la majoration.

Il peut arriver aussi que l'assuré n'effectue pas les 30 versements complets nécessaires pour bénéficier d'une façon intégrale des dispositions de la loi de 1910. Dans le cas cependant où il en aura effectué plus de 15, l'Etat lui accorde une allocation calculée d'abord à raison de 1 fr. 50 par année de versement complet, puis à raison de 3 fr. 33

après le vote de la loi du 27 février 1912. Cette même loi prévoit encore que pour la détermination du montant de l'allocation attribuée aux femmes, chaque naissance d'enfant constatée par la déclaration faite à l'officier de l'état-civil, comptera pour une année.

Le projet de réforme déposé par le Gouvernement en 1920 fait à ce cas particulier une application nouvelle du principe des majorations pour enfants, aux intéressés qui se trouvent dans cette situation. L'allocation d'Etat serait alors calculée d'après le nombre des années, en multipliant ce nombre non plus uniformément par 3,33 mais par 5, 6,66, 8,33 ou 10 selon que l'assuré aurait élevé 3, 4, 5, 6 enfants et plus jusqu'à l'âge de 16 ans.

La majoration serait ainsi environ de 50% par enfant, qu'il s'agît de l'allocation entière ou de l'allocation réduite, tandis que celle prévue en 1912 n'atteignait que 10% et n'intéressait que les bénéficiaires de l'allocation intégrale.

De telles mesures ont recueilli la pleine adhésion du Conseil supérieur de la Natalité; ses membres ont émis cependant le vœu que la majoration de 50 fr. par enfant ou de 1.65 ne s'arrêtât pas au 6^e enfant et qu'elle fut étendue à chacun des suivants.

Le législateur de 1910 a envisagé aussi le cas où l'assuré décéderait avant d'être pourvu d'une pension de retraite. Dans cette hypothèse il est alloué :

1) à sa veuve, sans enfants de moins de 16 ans, 50 fr. par mois pendant 3 mois, soit 150 francs.

2) à ses enfants de moins de 16 ans :

50 fr. par mois pendant 6 mois s'ils sont au nombre de 3 ou plus, — 50 francs par mois pendant 5 mois s'ils sont au nombre de 2, — 50 francs pendant 4 mois s'il n'y en a qu'un, — soit au total: 300 fr., 250 fr. ou 200 fr.

Le Conseil supérieur de la Natalité aurait désiré que dans son projet le Gouvernement insérât une modification de ce régime et allouât aux enfants de moins de 16 ans :

90 fr. par mois pendant 6 mois s'ils sont au nombre de 3 — soit 540 fr. au lieu de 300 fr. actuellement;

120 fr. par mois pendant 6 mois s'ils sont au nombre de 4 — soit 720 fr.;

150 fr. par mois pendant 6 mois s'ils sont au nombre de 5 — soit 900 fr.; et ainsi de suite en majorant de 30 fr. l'allocation mensuelle pour chaque enfant en sus.

Lorsque les pouvoirs publics songèrent à étendre à la France entière l'application d'une législation d'assurance sociale semblable à celle dont jouissait auparavant l'Alsace-Lorraine, et susceptible de prémunir les travailleurs contre l'insécurité économique, ils ne purent pas négliger de les garantir contre les charges nouvelles qu'ils assument en fondant un foyer.

Un des principaux intérêts du projet déposé à cet effet par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des Députés en mars 1921 est de comprendre dans l'assurance non seulement les risques qui peuvent atteindre le salarié, mais ceux qui menacent sa femme et ses enfants. L'assurance sociale doit être essentiellement familiale. La femme de l'assuré, ses enfants de moins de 16 ans, auront droit, en cas de maladie et d'invalidité, pendant 6 mois, aux soins médicaux et chirurgicaux, à la délivrance des médicaments, au traitement dans les établissements spéciaux de cure ou de prévention. En cas de grossesse, la femme aura droit aux mêmes prestations.

De plus, l'assuré bénéficiera, en cas de maladie, d'invalidité ou de grossesse, en sus de l'allocation prévue par le projet, d'une majoration pour chaque enfant non salarié de moins de 16 ans à sa charge, qu'il soit légitime ou reconnu. La majoration sera, soit de 0 fr. 50 par jour, soit de 10 fr. par mois.

Si l'assuré est titulaire d'une pension, celle-ci sera majorée dans les mêmes conditions de 100 fr. par enfant; lors-

qu'il vient à mourir, l'allocation accordée à sa veuve ou à ses héritiers directs sera augmentée de la même somme.

Enfin l'assuré recevra à la naissance de chaque enfant légitime ou reconnu, une allocation de 200 fr. dont 100 fr. payables immédiatement, 50 fr. à la fin du 6^e mois et 50 fr. à la fin du 12^e mois, sous la seule réserve de la stricte observation par la mère de certaines règles d'hygiène et de puériculture.

Si le père et la mère sont l'un et l'autre assurés, l'allocation sera portée au double.

Cette institution se substituerait heureusement à celle des primes à la natalité.

II

S'il est possible de garantir le travailleur par l'assurance contre les risques sociaux, il paraît non moins désirable de prévenir les causes mêmes de ces risques. L'hygiène est en ce domaine un complément nécessaire. Mais toute action restera vaine tant que les ouvriers les plus modestes ne seront pas en mesure d'habiter un logis salubre, dans des conditions pécuniaires adaptées à leurs moyens. Si cette vérité est d'ordre général, elle s'applique mieux encore aux familles nombreuses qui ont besoin pour se développer sainement de plus d'espace, et pour lesquelles la question du loyer est toujours angoissante.

A cet égard la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché méritait d'être complétée. Elle le fut d'ailleurs par celle du 23 décembre 1912 due à l'initiative de M. Léon Bourgeois, puis par celle du 14 juillet 1913 dont nous avons déjà parlé à un autre point de vue, enfin par celles du 31 mars 1919 et du 26 février 1921.

La première stipule d'une part que les communes peuvent être autorisées, par décrets en Conseil d'Etat à construire des habitations à bon marché comprenant des logements pour familles nombreuses. Ces logements, jusqu'à concurrence des $\frac{2}{3}$ du montant de l'ensemble des valeurs locatives doivent être affectés à des familles de plus de 3 enfants de moins de 16 ans.

L'Etat d'ailleurs soutient de telles initiatives, et accorde des subventions aux communes qui veulent les tenter: un crédit de 30,000,000 de francs est inscrit à cet effet au budget du Ministère de l'Hygiène pour l'exercice 1921.

La même loi prévoit d'autre part que les communes peuvent également consentir des subventions spéciales aux offices publics et aux sociétés d'habitation à bon marché construisant des immeubles principalement affectés à des logements pour familles de plus de 3 enfants de moins de 16 ans. Ces logements doivent représenter au moins les $\frac{2}{3}$ du montant des valeurs locatives de l'ensemble des locaux de chaque immeuble. Les subventions toutefois ne pourront excéder annuellement 1% du prix de revient de l'immeuble et elles devront être intégralement employés à la réduction des loyers des logements en question jusqu'à concurrence de la moitié de leur valeur locative. Les conditions de ces réductions sont déterminées eu égard au nombre des enfants.

Ces dispositions ont été étendues par la loi du 14 juillet 1913 aux maisons individuelles affectées aux familles nombreuses comprenant 4 enfants et plus, de moins de 16 ans. Aux termes de la même loi, l'Etat participe pour moitié aux subventions communales, en ce qui concerne les familles nombreuses remplissant les conditions requises pour recevoir l'allocation d'assistance. Si l'office public ou la société d'habitations à bon marché s'engage à affecter à ces familles des logements représentant la moitié au moins du montant de l'ensemble des valeurs locatives pour chaque immeuble, les subventions pourront s'élever à 2% du prix de revient de l'immeuble.

D'après la loi du 23 décembre 1912, l'Etat peut également, par l'intermédiaire des sociétés de crédit immobilier constituées à cet effet, prêter des fonds aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché dont tous les actionnaires au moment de leur première souscription ont plus de 3 enfants, et qui ont pour objet d'acquérir ou de construire des maisons collectives en vue de locations, jusqu'à concurrence des $\frac{2}{3}$ au moins de la valeur des logements. Le taux des prêts ne peut excéder 2,50%.

La loi du 31 mars 1919 organise en faveur des communes, des offices publics d'habitations à bon marché, des sociétés d'habitations à bon marché, des bureaux de bienfaisance et d'assistance, des hospices et hôpitaux, des caisses d'épargne, qui construiront des maisons à bon marché destinées à être louées à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans, une nouvelle forme du concours financier de l'Etat. Dans la limite des crédits ouverts à cet effet, des subventions pourront leur être accordées, jusqu'à concurrence du tiers du prix de revient de l'immeuble.

De plus, aux termes de la loi du 26 février 1921, l'Etat pourra consentir directement des prêts aux offices publics, sociétés ou fondations d'habitations à bon marché, jusqu'à concurrence de 60% du prix de revient ou d'acquisition des immeubles. Cette proportion sera même portée à 75% lorsque le remboursement des prêts sera garanti par un département ou une commune dans les conditions prévues par la législation antérieure.

Toutefois le montant cumulé des prêts ainsi consentis et des subventions accordées, en vertu de l'article 14 de la loi du 31 mars 1919 ne devra pas dépasser 85% du prix de revient ou d'acquisition des immeubles.

La Chambre des Députés a enfin dans ses séances des 3 et 4 novembre 1921, voté des dispositions nouvelles tendant à autoriser les offices publics d'habitations à bon marché et les unions régionales d'offices publics à émettre des obligations, amortissables en 40 ans au maximum, et pour un

capital qui ne devra pas dépasser 750 millions, en vue de l'acquisition, de la construction, de l'aménagement ou de l'assainissement de maisons à bon marché. Chaque année il sera inscrit au budget de l'Etat une somme suffisante pour assurer le service de la moitié des annuités nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement desdites obligations. Les logements construits ou aménagés à l'aide des contributions de l'Etat seront réservés par priorité, soit à des familles comptant au moins trois enfants de moins de 16 ans, soit aux anciens combattants pensionnés de guerre à titre définitif, suivant leur degré d'invalidité, soit aux veuves de guerre non remariées ayant au moins deux enfants.

Les sociétés et offices d'habitations à bon marché devront d'ailleurs, au bout de quarante ans, rembourser à l'Etat la partie du capital — ayant servi à la construction de l'immeuble — qui aura été amortie avec sa contribution. Toutefois, si l'acquéreur d'une maison individuelle dans les conditions prévues par la législation sur les habitations à bon marché a plus de quatre enfants de moins de 16 ans, au moment de l'acquisition, ou à un moment quelconque pouvant intervenir jusqu'au paiement de la dernière annuité, il sera dispensé du remboursement. Dès le moment où cette condition sera remplie, l'institution d'habitations à bon marché avec laquelle il aura contracté, lui tiendra compte de la renonciation de l'Etat en sa faveur. La même disposition est applicable notamment aux veuves de guerre non remariées, ayant au moins deux enfants. La remise ainsi consentie peut être évaluée à 200 ou 300 francs. Elle constitue l'équivalent du droit de priorité assuré aux chefs de familles nombreuses qui voudront occuper un logement dans une maison collective.

TROISIÈME GROUPE

I

Les Contributions directes.

La législation fiscale française, avant l'institution de l'impôt sur le revenu, ne tenait aucun compte des charges de famille. On peut même dire en toute vérité qu'à égalité de ressources, les ménages où il y avait beaucoup d'enfants étaient le plus lourdement frappés.

Cette constatation quasi paradoxale s'explique par ce fait que l'Etat asseyait les impôts directs non pas sur les facultés contributives réelles des individus, mais sur leurs facultés présumées, telles que les révélaient des signes extérieurs, arbitrairement choisis, comme le loyer, le nombre des domestiques, des cheminées, des portes et fenêtres.

Il y a sans nul doute une relation entre le revenu d'une personne et la somme qu'elle consacre à son logement. Mais cette relation n'est pas constante et aucune règle uniforme ne permet de l'apprécier avec exactitude. Elle varie avec les goûts, les habitudes de chacun, avec la classe sociale dont on fait partie, les exigences de la profession qu'on exerce, avec le nombre d'enfants dont on a la charge. Deux fonctionnaires, par exemple, peuvent habiter l'un et l'autre un appartement de 3,000 francs, sans avoir nécessairement le même revenu, si l'un est célibataire, et l'autre père d'une nombreuse famille. Même si tous deux disposent d'un revenu identique, leurs « facultés » seront loin d'être égales.

C'est cependant d'après la valeur locative réelle des habitations qu'était fixée la cote mobilière à laquelle était soumis tout habitant, français ou étranger, jouissant de ses droits, et non réputé indigent. Quel que fut l'esprit primitif de la loi du 21 avril 1832 qui donna à cette contribution sa forme définitive, c'était en fait la dépense de loyer qui se trouvait taxée et non pas le revenu dont on l'interprétait comme l'indice. Même si, écartant le texte trop étroit, on cherchait — et la pratique était courante — à atteindre le revenu lui-même, afin de rendre à l'impôt le caractère qui lui était tout d'abord attaché, on aboutissait à des résultats aussi peu équitables, puisqu'on ne pouvait tenir compte du nombre de personnes qui vivaient de ce revenu.

Sans doute la loi du 8 août 1890 (art. 13) exonérait du paiement de la contribution mobilière les pères et mères de 7 enfants vivants, mineurs, légitimes ou reconnus, assujettis à une contribution personnelle mobilière égale ou inférieure à 10 francs en principal. Mais quelle portée pouvait avoir une semblable disposition ! L'année précédente, le Parlement avait voté l'exonération sans réserve ; mais, l'impôt mobilier, étant un impôt de répartition, l'application d'une telle mesure entraînait une surcharge inadmissible pour les autres contribuables, peut-être moins aisés et père de 5 ou 6 enfants ! D'un excès de générosité on tombait dans un excès de parcimonie !

Plus intéressantes étaient les lois du 13 juill. 1903 (art. 4) et du 20 juillet 1904, aux termes desquelles, dans les communes de plus de 5,000 habitants, les loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière pouvaient être déterminés en déduisant de la valeur locative de la maison d'habitation de chaque redevable, à titre de minimum de loyer, une somme uniforme susceptible d'être elle-même augmentée de $\frac{1}{10}$ pour chaque personne à sa charge en sus de la première. Mais cette déduction supplémentaire dont le principe apparaissait pour la première fois, ne devait pas excéder le minimum de loyer lui-même. La loi du 12 juillet

1912 (art. 18) accentuait le caractère de cette mesure en disposant que pour les contribuables ayant plus de trois personnes à leur charge, le minimum de loyer pourrait être augmenté de $\frac{3}{10}$ par personne, sous la seule réserve que cette augmentation ne dépasserait pas le double du minimum lui-même.

C'était au Conseil municipal qu'il appartenait de demander au Préfet, par délibération spéciale, l'application d'un de ces modes nouveaux de répartition.

La valeur locative de la maison d'habitation intervenait aussi dans l'établissement de la contribution des patentes en ce qui concerne le droit proportionnel. Elle pouvait être parfois un signe relativement sûr de la prospérité des affaires et des revenus du commerçant ou de l'industriel. Mais elle conduisait souvent aussi à atteindre plus lourdement les familles nombreuses.

C'était encore à l'habitation que s'attaquait la contribution des portes et fenêtres, comme si le nombre des ouvertures d'une maison était un signe de richesse !

Mais l'incohérence et l'injustice de notre système fiscal frappaient déjà les esprits les moins attentifs. Des projets de réforme étaient préparés en 1896 par M. Cochery et par M. Doumer, en 1898 par M. Peytral, en 1903 par M. Rouvier, pour ne citer que ceux-là. Tous les quatre se préoccupaient d'atténuer la charge qui pesait sur ceux qui avaient de nombreux enfants. On pouvait conserver le système des signes extérieurs dans l'assiette de l'impôt, tenir compte du loyer d'habitation pour apprécier l'ensemble des facultés contributives de l'individu ou frapper le revenu réel déclaré par le contribuable ; il semblait impossible de traiter de même manière le célibataire et le père de famille. Pourtant le premier projet discuté en la matière, au cours de l'année 1909,

et dont M. Caillaux avait déposé le texte le 7 février 1907, ne contient aucune distinction à cet égard. « On chercherait vainement dans ses 90 articles, écrit M. de Foville dans la Revue hebdomadaire de mai 1909, une différence quelconque de traitement entre deux citoyens pourvus de revenus identiques, mais dont l'un est seul au monde et vit à l'aise, tandis que l'autre a femme et enfants, beaucoup d'enfants peut-être. Loin de prendre en considération l'intérêt familial devenu chez nous synonyme de l'intérêt national, le projet de loi lui était hostile. . . . La Commission parlementaire que présidait gravement M. Camille Pelletan avait cru devoir, dès 1907, appeler sur ce point la sollicitude ministérielle. Seulement ses suggestions ayant été mal accueillies, elle n'avait pas osé insister, et M. le rapporteur René Renoult, le 6 février 1908, venait notifier à la Chambre ce prompt désistement. Il disait : « Dans un esprit de conciliation que tout le monde comprendra, nous avons concédé à M. le Ministre la non-déduction des charges de famille »¹. Et M. de Foville continue : « Tout le monde n'a pas compris cette transaction aimable dont la justice distributive et l'avenir du pays devaient faire les frais. Des amendements fortement appuyés ont surgi et il a bien fallu remettre la question sur le tapis. La discussion a eu lieu les 25 février et 1^{er} mars 1909, opposant l'un à l'autre deux formules, dont la plus large, due à M. Magniaudé, était encore bien parcimonieuse, pas assez cependant pour avoir pu obtenir l'adhésion gouvernementale. Il nous en coûte d'avoir à rappeler le piteux dénouement de ce tournoi parlementaire. La journée du 1^{er} mars avait abouti au vote de l'amendement Magniaudé par 334 voix contre 238. Courte et fragile victoire ! Le lendemain, le ministère enjoignait à la Chambre de faire amende honorable, et elle s'y empressait, repoussant par 100 voix de majorité l'amendement qu'elle avait voté la veille, exactement avec le même nombre de voix. M. Caillaux ne triomphait encore qu'à demi puisqu'il avait été forcé de renoncer

à ses intransigeances initiales, mais les familles nombreuses étaient ramenées à la portion congrue. »

Le projet transmis de la Chambre au Sénat contenait la disposition suivante :

Tout contribuable dont le revenu total ne dépasse pas 12,000 fr. a droit à un dégrèvement de 8 fr. par personne se trouvant à sa charge. Toutefois le dégrèvement n'est accordé que pour les descendants ou enfants recueillis en sus du premier. Sont considérées comme personnes à la charge du contribuable, à condition de n'avoir point de ressources personnelles suffisantes : 1° les ascendants âgés ou infirmes ; 2° les descendants ou enfants abandonnés et par lui recueillis, s'ils sont âgés de moins de 16 ans ou infirmes.

On reconnaît mal dans ce texte l'ancêtre des lois qui de 1914 à 1920 ont instauré en France le régime fiscal actuel, et dont l'esprit est nettement favorable aux familles nombreuses.

Ainsi la loi du 15 juillet 1914, qui établit l'impôt général sur le revenu, accorde (art. 12) à tout contribuable une déduction de 1000 francs sur son revenu annuel pour toute personne à sa charge si le nombre de ces personnes ne dépasse pas 5. Au delà de la 5^e la déduction est portée à 1500 francs. Ces déductions s'ajoutent à celle de 2,000 francs, à laquelle ont droit en outre les contribuables mariés. Elles sont opérées préalablement au calcul de l'impôt. La loi du 25 juin 1920 (art. 7) en augmente l'importance et les porte respectivement à 1,500 fr., 2,000 fr. et 3,000 fr. Mais en outre elle fixe la déduction à 2000 fr. pour chaque enfant à la charge du contribuable quel qu'en soit le nombre, assurant ainsi aux familles nombreuses un avantage plus marqué.

La déduction s'applique aux enfants de moins de 21 ans, et à ceux qui sont infirmes, dont le père de famille assure l'entretien, qu'ils lui soient attachés ou non par des liens de parenté ou d'alliance.

La déduction de 3.000 fr. dont bénéficie le contribuable marié lui est en outre maintenue en cas de décès de son conjoint, s'il a à sa charge un ou plusieurs enfants issus du mariage, — depuis la loi du 29 juin 1918 (art. 3).

L'impôt est ensuite calculé sur les bases ainsi diminuées. Mais le montant obtenu par l'application des règles ordinaires n'est pas intégralement exigé du chef de famille. Ce dernier a droit encore à des réductions proportionnelles à ses charges.

Aux termes de l'article 15 de la loi du 15 juillet 1914 cette réduction était de 5% pour une personne à sa charge, de 10% pour deux personnes, de 20% pour trois personnes et ainsi de suite, chaque personne au-delà de la troisième donnant droit à une nouvelle réduction de 10%, sans que la réduction totale puisse être toutefois supérieure à la moitié de l'impôt.

Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 29 juin 1918 (art. 2). Désormais le taux des réductions varie avec l'importance des revenus. Si ces derniers sont inférieurs à 10.000 francs, la réduction est de 7,50% pour chacune des deux premières personnes à charge, de 15% pour chacune des autres à partir de la troisième; le maximum de réduction est porté à 75% du montant de l'impôt et à 2.000 fr. par personne. Pour les revenus supérieurs à 10.000 fr., la réduction est de 5% pour chacune des deux premières personnes à charge, et de 10% pour chacune des autres à partir de la troisième. Le maximum de la réduction est alors seulement de 50% du montant de l'impôt et de 2.000 fr. par personne.

La loi du 25 juillet 1920 (art. 8) supprime tout maximum en ce qui concerne la réduction applicable aux revenus taxables inférieurs à 10.000 francs. Pour les autres le maximum de 2.000 francs par personne subsiste seul, quel que soit leur importance globale comparée au montant total de l'impôt. En outre le taux de 10% n'intervient qu'à partir de

la 4^e personne à charge et non plus de la 3^e comme en 1918. Le taux de 5 % est prévu pour les trois premières personnes.

Cette même loi (art. 9) introduit de plus dans le calcul de l'impôt général le principe d'une majoration pour les célibataires et les ménages sans enfants. Déjà, en l'an III et en l'an IV, les célibataires payaient $\frac{1}{4}$ en plus de la contribution mobilière. D'autre part, en 1900, le Sénat avait été saisi d'un projet tendant à frapper d'une taxe égale au $\frac{1}{15}$ du principal des 4 contributions directes les célibataires des deux sexes âgés de 30 ans au moins et d'une taxe de $\frac{1}{20}$ les époux mariés depuis 5 ans et sans enfants. De même le projet de MM. Bénazet et Aubriot, dont nous avons déjà parlé en étudiant les primes à la natalité, contenait une disposition aux termes de laquelle tout individu âgé de plus de 30 ans, s'il est du sexe féminin, et de plus de 35 ans, s'il est du sexe masculin, qui n'aurait pas eu au moins 2 enfants ou n'aurait pas assumé la charge d'en élever au moins deux, paierait pendant 10 ans une taxe égale au $\frac{1}{6}$ du montant des impôts auxquels il serait assujetti. Au bout de 10 ans, la taxe serait portée au $\frac{1}{3}$. De telles suggestions n'avaient jamais été retenues. M. le Dr. Bertillon proposait même de dégrever de tout impôt les familles de plus de 3 enfants et de répartir la surcharge qui en résulterait pour les autres, (et qu'il évaluait en moyenne à 20 %), dans une proportion inverse du nombre des enfants. Il attribuait ainsi aux célibataires masculins seulement — on ne voit pas pourquoi — un supplément de 50 %, aux ménages sans enfants un supplément de 40 %, aux ménages ayant 1 enfant un supplément de 30 %, aux ménages ayant 2 enfants un supplément de 10 %. Les ménages de 3 enfants auraient payé l'impôt actuel sans surcharge. S'il ne s'arrêtât pas à une mesure aussi excessive, le Gouvernement crut cependant devoir reprendre en 1920 l'idée qui guidait les réformateurs et lui donna une forme plus acceptable. C'était un moyen de compenser le déficit budgétaire qu'allait entraîner l'application du traitement de faveur prévu pour les familles nombreuses.

Désormais le montant de l'impôt général sur le revenu est majoré de 25 % pour les contribuables âgés de 30 ans, célibataires ou divorcés, qui n'ont aucune personne à leur charge, et de 10 % pour les contribuables, âgés de plus de 30 ans, mariés depuis deux ans au premier janvier de l'année de l'imposition, lorsque, à la même date, ces contribuables n'ont pas d'enfant et se trouvent n'avoir aucune personne à leur charge. Sont seuls exemptés de ces majorations, les titulaires d'une pension prévue par la loi du 31 mars 1919 pour une invalidité de 40 % et au-dessus, et les contribuables dont tous les enfants sont morts pour la patrie.

Le principe des réductions pour charges de famille fut également appliqué aux impôts cédulaires créés par la loi du 31 juillet 1917 aux lieu et place des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, à titre d'impôts d'État. Des réductions identiques à celles prévues par la loi du 15 juillet 1914 (art. 13) interviennent après le calcul de ceux de ces impôts perçus par voie de rôle, (c'est-à-dire l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole, l'impôt sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères, l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales), de même que sur la contribution foncière. L'assimilation est maintenue par la loi du 25 juin 1920 et la réduction portée à 7,50 et 15 % sans limitation lorsque le revenu net général du contribuable n'est pas supérieur à 10,000 fr., et à 5 et 10 % lorsque ce revenu est supérieur ; mais dans ce cas le montant total de la réduction ne peut dépasser 300 fr. par personne à charge.

On n'a pas admis toutefois que des déductions fussent opérées sur les revenus partiels, comme sur le revenu global, préalablement au calcul de chaque impôt cédulaire.

L'ensemble de ces dispositions constitue dans notre législation fiscale un progrès indéniable. Il révèle une tendance de plus en plus marquée à introduire dans l'impôt cette

justice distributive dont parle M. de Foville, et sans laquelle la charge de l'impôt deviendrait insupportable. Il témoigne de l'intérêt que les pouvoirs publics portent aux familles nombreuses. Si les mesures que nous avons énumérées s'appliquent à tous les contribuables qui ont des charges de famille, et si au nombre de ces charges, les enfants ne figurent pas seuls, c'est à eux que le Gouvernement et le Parlement ont songé avant tout.

On n'aurait pas admis une exonération totale d'impôt pour les familles qui élèvent un grand nombre d'enfants, et il était opportun de limiter le jeu des réductions accordées, lorsque le revenu des contribuables s'élevait assez haut. Mais ce jeu par contre reste entièrement libre et ne comporte aucune restriction pour les ménages qui disposent de ressources limitées, et il convient de souligner la portée d'une telle faveur.

Le principe des réductions des charges de famille est aujourd'hui universellement admis; il est incorporé d'une façon définitive dans notre système de contributions directes. Il a même reçu une application intéressante dans une taxe municipale, dans celle que la ville de Paris a établi en 1920 sur les domestiques, application encore incomplète cependant puisque l'exonération concernant le premier domestique n'est accordée à une famille de deux ou trois enfants que si elle n'emploie qu'un domestique, et que, de même, l'exonération concernant les deux premiers domestiques est retirée à une famille de plus de 3 enfants si elle en emploie 3. Le fait d'avoir 3 domestiques, à Paris surtout, peut ne pas être en effet un signe de luxe pour une famille de 10 enfants, et l'on aurait compris plutôt que seul le 2^e ou le 3^e domestique fût assujetti à la taxe, selon les cas.

Le même principe enfin allait apparaître au cours de la guerre de 1914-1918 dans les droits d'enregistrement sur les successions et les donations.

APPENDICE I.

I. — *Impôt général sur le revenu:*

a) Comparaison entre la cotisation d'un père de famille ayant 5, 3, 1 enfants et d'un célibataire, âgé de plus de 30 ans — habitant Paris.

1° REVENU DE 20,000 FRANCS (net.).

	5 enfants	3 enfants	1 enfant	Célibataire
Déductions p. charges de famille frs. (femme et enfants)	13.000	9.000	5.000	—
Revenu taxable frs.	7.000	11.000	15.000	20.000
Impôt	20	100	180	280
Réductions	12	15	9	—
Reste à payer ... „	8	85	171	280
Majoration (25 %) „	—	—	—	70
Total frs.	8	85	171	350

2° REVENU DE 50,000 FRANCS.

	5 enfants	3 enfants	1 enfant	Célibataire
Déductions..... frs.	13,000	9.000	5.000	—
Revenu taxable „	37.000	41.000	45.000	50.000
Impôt	1.100	1.360	1.680	2.080
Reductions. „	385	204	84	—
Reste à payer ... „	750	1.156	1.596	2.080
Majoration (25 %) „	—	—	—	520
Total frs.	715	1.156	1.596	2.600

3° REVENU DE 100,000 FRANCS.

	3 enfants	3 enfants	1 enfant	Célibataire
Déductions.... frs.	13.000	9.000	5.000	—
Revenu taxable..... „	87.000	91.000	95.000	100.000
Impôt..... „	6.800	7,460	8.180	9.080
Réductions..... „	2.380	1.119	409	—
Reste à payer.... „	4.420	6.341	7.771	9.080
Majorations..... „	—	—	—	2.270
Total..... frs.	4.420	6.341	7.771	11.350

b) *Tableau récapitulatif.*

Revenus	frs. 20.000	frs. 50.000	frs. 100.000
Célibataire	350	2.600	11.350
1 enfant	171	1.596	7.771
3 enfants	85	1,156	6.341
5 enfants	8	715	4.420

II. — *Impôts cédulaires:*

EXEMPLE: Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Montant du Revenu	Impôt
10,000 fr.	570 fr.
25,000 fr.	1,770 fr.
50,000 fr.	3,770 fr.
100,000 fr.	7,770 fr.

Si nous admettons que le revenu global net du contribuable est respectivement de 20,000 fr., 50,000 fr., 100,000 francs, 200,000 fr., nous constatons que ce dernier bénéficie des réductions suivantes:

1) s'il est père de 5 enfants:

a) 342,— fr.	soit 60%
b) 619 fr. 50	} soit 35%
c) 1,319 fr. 50	
d) 1500 fr.	soit 19,30%

2) s'il est père de 3 enfants:

a) 85 fr. 50	} soit 15%
b) 265 fr. 50	
c) 565 fr. 50	
d) 900 fr.	soit 11,58%

3) s'il est père de 1 enfant:

a) 28 fr. 50	} soit 5%
b) 88 fr. 50	
c) 188 fr. 50	
d) 300 fr.	soit 3,86%

N. B. — Dans le calcul du revenu on ne tient aucun compte des allocations pour charges de famille qui sont ainsi exemptes d'impôt.

II.

Droits de succession.

Le droit fiscal français en matière de succession, tel qu'il avait été établi par la loi du 22 frimaire an VII, puis maintenu par de nombreuses dispositions subséquentes, ne tenait aucun compte de la composition de la famille laissée par le de cujus. Le prélèvement opéré par l'Etat variait suivant l'importance de l'actif net recueilli par chaque successeur, suivant le degré de parenté de ce dernier avec le défunt ; pour une part déterminée, il restait identique quel que fut le nombre des enfants appelés à la succession.

Les propositions de réforme n'avaient cependant pas manqué au cours des législatures successives, mais l'injustice qu'elles dénonçaient ne fut pas flagrante tant que le taux des droits perçus restera peu élevé. Par contre, la guerre de 1914-1918, en déterminant un accroissement considérable des dépenses publiques, auquel dut répondre un vigoureux effort fiscal, hâta la réalisation du vœu unanime des défenseurs des familles nombreuses.

Ce vœu était déjà formulé en 1897 par M. Lacombe, auteur d'un amendement à la loi de finances, aux termes duquel on devait tenir compte dans l'établissement des droits sur les successions du nombre des enfants. Des amendements analogues furent présentés à la Chambre des Députés le 15 novembre 1900 par M. Bompard, puis au Sénat par MM. Piot et Bernard, également au cours de la discussion de la loi de finances. La même année, M. Chassaing-Goyon déposa au Conseil Général de la Seine un vœu tendant à ce que les droits successoraux fussent modifiés de manière à devenir inversement proportionnels au nombre des héritiers. En 1905, MM. Messimy, Steeg, Buisson, Puech, Mas et Gervais proposèrent de majorer les droits de mutation d'un coefficient spécial et variable suivant le nombre des enfants, lorsqu'un héritage serait dévolu à deux successibles ou à un seul. Enfin dans le projet

de budget pour l'exercice 1910, le Gouvernement lui-même, par l'intermédiaire de M. Caillaux, alors Ministre des Finances, inscrivit une disposition en vue d'établir une surtaxe de 50% sur les successions recueillies par un seul enfant ou descendant et de 20% sur les successions échues à 2 enfants ou descendants.

M. Cochery fit adopter la proposition par la Chambre des Députés, mais se heurta à l'opposition irréductible du Sénat. En 1911, il reprit, avec l'assentiment de la commission du budget de la Chambre, le projet de son prédécesseur et inséra dans la loi de finances en préparation divers articles tendant à frapper de surtaxes de quotité variable non seulement les successions dévolues à un héritier de la ligne directe descendante, mais toutes les successions, qu'elles s'ouvrent au profit d'un héritier, d'un légataire ou d'un donataire universel autre que le conjoint survivant. La disposition fut encore disjointe par le Sénat. Introduite à nouveau dans le projet de budget pour l'exercice 1913, elle fut une fois de plus repoussée par la Haute-Assemblée.

L'idée reparut cependant dans le projet de douzièmes provisoires pour le 1^{er} trimestre 1918, au titre du budget ordinaire des services civils, déposé par M. Klotz en 1917. Ce projet contenait certains articles tendant à aggraver les droits de mutation applicables aux successions auxquelles ne viendraient pas au moins 3 enfants vivants ou représentés. Pour les héritages dévolus à la ligne descendante, la famille de 3 enfants était considérée comme la famille normale, et c'est à elle seule que continueraient de s'appliquer les tarifs établis en 1910. Une surcharge n'interviendrait que pour le cas où le nombre des successibles serait plus restreint et elle s'opérerait par l'addition de certains chiffres aux taux normaux : ces chiffres eux-mêmes ne seraient pas invariables pour chaque degré de parenté ; ils augmenteraient progressivement avec l'importance des parts successorales, par éche-

lons de 0,50. La majoration irait ainsi de 1 à 6 lorsque le défunt laisserait 2 enfants, de 5 à 10 lorsqu'il n'en laisserait qu'un. Pour les héritages dévolus au conjoint survivant, le taux normal lui-même serait majoré dans la proportion de 1 à 6, suivant leur importance, et l'aggravation particulière aux familles restreintes n'interviendrait que si le défunt laissait un enfant ou n'en laissait aucun; elle se traduirait par une augmentation du taux de 5 à 10 dans le premier cas, de 10 à 15 dans le second. Enfin pour les parts dévolues à des ascendants, à des collatéraux ou à des personnes non parentes qui généralement ne viennent à une succession qu'en l'absence de descendants, le taux en vigueur serait uniformément majoré de 15 à 20, quel que fût le nombre d'enfants laissés par le de cujus.

La Commission de législation fiscale de la Chambre repoussa ce projet, comme elle avait repoussé la même année la proposition un peu différente de M. Tournan, déposée le 13 mars 1917 sous forme d'amendement au projet de douzièmes provisoires pour le 2^e trimestre 1917. M. Tournan demandait tout d'abord que le tarif des droits de mutation par décès tel qu'il était établi par la loi du 8 avril 1910 fût doublé, puis, qu'en ligne directe, ces taux nouveaux fussent eux-mêmes doublés lorsque la succession serait partagée entre 3 enfants, triplés, lorsqu'il n'y aurait que 2 enfants, quadruplés lorsqu'il n'y aurait qu'un. On arrivait ainsi à frapper la fraction d'un héritage comprise entre 10,001 fr. et 50,000 fr., dévolue à un fils unique d'un droit de 16%, tandis que la même part échéant à un conjoint survivant n'aurait à supporter qu'un droit de 11%. Pour la fraction de part comprise entre 5 et 10 millions, le fils unique aurait payé un droit de 40%, et le conjoint survivant un droit de 20% seulement, le frère un droit de 32% ! Le neveu seul aurait été aussi lourdement imposé que le fils. Pour parer à cet inconvénient il aurait fallu que le même régime fût appliqué à toutes les lignes pour le cas des successions sans enfants. Mais alors on aboutissait à des résultats inadmissibles :

et si l'on modifiait les coefficients proposés par M. Tournan on risquait soit de frapper trop lourdement les dernières tranches soit de ne pas frapper suffisamment les premières.

La Chambre des Députés fut également saisie au cours de la guerre d'autres propositions, conçues dans un esprit tout différent, mais cherchant, elles aussi, à établir pour les successions un régime variable d'après le nombre des enfants qui y concourent. La plus intéressante et la mieux étudiée fut celle de M. Bokanowski déposée le 26 juin 1915, puis reprise sous une forme un peu nouvelle comme amendement au projet de douzièmes provisoires pour le 2^e trimestre 1917. Il ne s'agit plus d'augmenter les droits existants de succession pour les célibataires ou les familles restreintes pour permettre à l'Etat de prélever sur les héritages une part d'autant plus grande que le de cujus aura eu moins d'enfants, comme le suggérait encore en 1915 M. F. François Marsal, alors simple publiciste. Il ne s'agit plus de donner à l'Etat une créance fiscale, on déclare qu'il interviendra comme héritier dans toute succession où il n'y aura pas au moins 4 enfants du défunt. On affirme que toute famille de moins de 4 enfants est une famille incomplète, que chaque ménage doit engendrer des enfants pour que la nation vive, que personne n'a le droit de se soustraire à ce devoir et d'économiser aux dépens de la société la majeure partie de son patrimoine. On établit par là le droit de l'Etat à revendiquer cette partie au nom de la société lésée. On espère apporter ainsi un encouragement réel aux familles nombreuses et remédier à la dépopulation que les lois fiscales sont impuissantes à conjurer. M. Bokanowski reprenait en somme la thèse que soutenait en 1898, M. Krantz, rapporteur général de la Commission du budget lors de la discussion à la Chambre de la proposition Lacombe dont nous avons parlé. « Il faudrait, disait en effet M. Krantz, déclarer que tout ménage n'ayant qu'un ou deux enfants (— on est aujourd'hui plus exigeant —) serait un ménage fautif, et décider que toute succession dans la ligne directe se partagera en 3 parts; s'il

n'y a qu'un enfant, les $\frac{2}{3}$ appartiendront à l'Etat; s'il y a deux enfants un tiers passera dans les caisses du Trésor; s'il y a 3 enfants, ils se partageront la succession intégralement». Et, comme toujours, l'on accable la ligne directe sans apercevoir, volontairement ou non, les incohérences auxquelles conduit une révision incomplète des lois en vigueur, en cette matière.

Le projet Bokanowski, par contre, échappait à cette critique, puisque le prélèvement qu'il prévoyait au profit de l'Etat était indépendant des droits de mutation proprement dits. Quel était ce prélèvement? S'il n'y avait pas d'enfant, l'Etat se trouvait seul héritier; la quotité disponible étant de la moitié de la succession, l'Etat prélevait 50%; s'il n'y avait qu'un enfant, on opérait le partage comme s'il y en avait 2, et l'Etat prélevait 33%, s'il y avait 2 ou 3 enfants, il ne prélevait plus que 25% ou 18,75%. Mais allait-on sur les parts des héritiers ainsi réduites percevoir les droits de mutation existants? M. Bokanowski le pensait en 1915, mais non plus en 1917. Ainsi, quand une personne mourrait sans enfants, les 50% laissés par l'Etat iraient intégralement à n'importe quelle personne désignée par le défunt. Si le défunt laissait 2 enfants et qu'il eût disposé de la quotité disponible en faveur d'un étranger, les enfants et l'étranger recevraient également 25%; s'il laissait 3 enfants, l'étranger toucherait encore 25%, mais les enfants ne recevraient chacun que 18,75% de la succession. Il était impossible d'admettre une pareille conséquence.

Si la Chambre avait accepté ces suggestions, elles eussent été dans notre législation une innovation; mais les Romains du temps d'Auguste les auraient reconnues. C'étaient les dignes descendantes des lois Julia et Papia Poppœa qui frappaient les personnes en âge d'être mariées et qui ne l'étaient pas d'une incapacité totale de recueillir, — les hommes mariés sans enfants ou les femmes mariées qui n'en avaient pas 3 ou 4, suivant qu'elles étaient ingénues ou affranchies, d'une incapacité de moitié — les époux qui n'a-

vaient pas d'enfants de leur mariage, d'une incapacité partielle de recevoir l'un de l'autre, graduée selon le nombre de leurs enfants décédés ou nés d'une autre union.

La proposition de M. Bokanowski inspira d'autres parlementaires. La proposition de M. Bénazet du 21 avril 1916, celle de M. Paul Constans du 14 septembre 1916, celle de M. Doizy du 3 août 1917, contiennent des dispositions assez analogues. Mais aucune d'entre elles ne fut adoptée.

La Commission de législation fiscale de la Chambre ne pouvait manquer cependant d'être séduite par la haute portée sociale du principe nouveau qu'on cherchait à introduire dans notre droit successoral; elle ne pouvait le rejeter uniquement parce que les applications, qu'on voulait en faire, lui paraissaient mal venues. Elle devait au contraire s'efforcer de lui donner une forme satisfaisante, qui le mit en pleine lumière. C'est ainsi qu'elle fut amenée à concevoir l'institution d'une taxe successorale, spéciale, indépendante, qui frapperait non pas les parts successorales elles-mêmes, mais l'actif net global de la succession lorsque le défunt ne laisserait pas au moins 4 enfants vivants ou représentés. Le tableau des droits de succession ne se trouverait pas compliqué et la surcharge imposée aux familles restreintes apparaîtrait sous la forme d'un impôt distinct, que les héritiers supporteraient en sus des droits de mutation afférents à leurs parts respectives et proportionnellement à l'importance de celles-ci.

L'institution de cette taxe donnait à l'impôt sur les successions un caractère dégressif, mais avec arrêt de la dégression au 4^e enfant. Que la succession fût dévolue à 4, 5, 6 enfants ou plus, le montant de l'impôt exigible restait en principe invariable. Or, la taxe est essentiellement une mesure compensatrice, destinée à réaliser un certain équilibre entre les familles nombreuses et les familles restreintes. Le prélèvement qu'elle opère est, en quelque sorte, considéré comme l'équivalent des dépenses que le *de cujus* aurait pu consacrer à l'éducation d'autres enfants. Si l'on admet qu'en ayant quatre enfants, le père et la mère ont pleine-

ment rempli leur devoir envers le pays et qu'il n'y a pas lieu d'aggraver la charge que les lois en vigueur font peser sur eux, on ne saurait traiter également, semble-t-il, cette famille, et celles qui ont étendu leur cercle au delà des limites prévues pour que la taxe ne leur fût plus applicable. On pourrait, sans doute, prolonger la graduation de la taxe; mais on en atténuerait nécessairement la portée. Faut-il alors combiner le jeu de cette taxe avec des réductions en ce qui concerne les droits de mutation quand le nombre des enfants du de cujus serait supérieur à 4? La Commission de législation fiscale de la Chambre s'y refusa et fut à cet égard suivie par le Parlement. Aux yeux de son rapporteur, M. Landry, une telle mesure se justifiait assez mal, car elle profiterait aux descendants du défunt qui sont parfois eux-mêmes des célibataires et qui à ce titre ne méritent pas de la part du fisc une bienveillance particulière. La Chambre de 1920 sera d'un avis différent.

La taxe successorale est progressive; elle doit l'être à un double point de vue: d'abord suivant le nombre d'enfants vivants ou représentés à l'ouverture de la succession, afin de mesurer le prélèvement opéré aux efforts accomplis par le chef de famille en vue de la repopulation, — puis suivant l'actif successoral lui-même, afin de conserver à l'ensemble des charges fiscales l'allure primitive, et éviter une surcharge trop considérable des petites successions.

Le député Lafon déposa au cours de la discussion un amendement tendant à ce que pour chaque famille, on tint compte non seulement des enfants vivants, mais de tous ceux ayant vécu. Cet amendement fut écarté. Le Parlement affirmait ainsi que la taxe successorale ne constituait pas une peine proprement dite, puisqu'elle atteignait également les célibataires et les pères de famille qui auraient perdu tous leurs enfants: une plus juste conception du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques allait d'ailleurs entraîner une révision de cette mesure.

On admit seulement qu'au nombre des enfants du de cujus figurent ceux qui étaient morts pour la Patrie.

La loi du 31 décembre 1917, qui contient ces règles, a été remaniée sur certains points par celle du 25 juin 1920. Cette dernière loi, en son article 34, modifie tout d'abord la disposition précédente. Pour que les enfants décédés au jour de l'ouverture de la succession entrent en ligne de compte dans la composition de la famille du défunt, on n'exige plus qu'ils soient morts sous les drapeaux; il suffit qu'ils soient décédés après avoir atteint l'âge de 16 ans révolus, ou même, qu'étant âgés de moins de 16 ans, ils aient été tués à l'ennemi, au cours des hostilités ou qu'ils soient morts des suites de faits de guerre, durant les hostilités ou dans l'année à compter de leur cessation. Ce texte, dû à l'initiative de M. le Sénateur Pierre Marraud, ressemble un peu à l'amendement Lafon. Il s'en distingue pourtant très nettement. C'est non pas seulement parce qu'ils sont nés que l'on tient compte de ces enfants, mais parce qu'ils ont vécu assez longtemps pour nécessiter les dépenses importantes susceptibles de diminuer notablement le patrimoine paternel. Si on leur assimile certains enfants plus jeunes, c'est dans un sentiment de reconnaissance pour les victimes prématurées qui ont su souffrir et mourir pour leur pays.

Mais la modification la plus importante est l'élévation considérable du tarif primitif. La taxe, fixée d'abord au taux de 0 fr. 25 à 3% quand le défunt laissait 3 enfants, au taux de 0,50 à 6%, quand il en laissait 2, au taux de 1 à 12% quand il n'en laissait qu'un, enfin au taux de 2 à 24% quand il n'en laissait point, est portée aux taux suivants :

de 0,25 à 7,50% quand il y a 3 enfants
de 0,50 à 12% quand il y a 2 enfants
de 1 à 21% quand il y a 1 enfant
de 3 à 39% quand il n'y a point d'enfants

L'avantage ainsi accordé aux familles nombreuses apparaît plus manifeste.

Le législateur a fait mieux encore dans cette voie. Après avoir aggravé la charge fiscale qui pesait sur les successions dévolues à des familles restreintes, il a voulu réduire celle qui pesait encore sur les héritiers ayant élevé beaucoup d'enfants, afin d'atténuer pour eux la majoration importante des droits de mutation par décès que le souci de l'équilibre budgétaire l'obligeait à consentir.

Tel était l'objet de l'amendement déposé par M. Margaine en 1917. On appliquerait en somme aux droits de mutation par décès le principe admis en matière d'impôt général sur le revenu : on réduirait la part contributive de l'héritier, au prorata de ses charges de famille. Il y avait là un encouragement direct à la procréation.

L'on décida ainsi (art. 13 de la loi du 31 décembre 1917) que tout héritier, donataire ou légataire, ayant plus de 3 enfants vivants, au moment de l'ouverture de la succession, bénéficierait d'une réduction de droits de 10% par enfant à partir du 4^e, sans que toutefois la réduction totale pût excéder 50%.

La loi du 25 juin 1920 (art. 31) maintient cette disposition, mais apporte une nouvelle réserve au jeu de la réduction qui désormais ne peut pas pour chaque enfant excéder 2,000 francs.

En outre, dans le calcul de la réduction, on tient compte également des enfants morts sous les drapeaux pendant la guerre, ou décédés dans l'année à compter de la cessation des hostilités, de blessure reçue ou de maladie contractée durant la guerre, et des enfants mêmes non militaires, qui ont été tués par l'ennemi au cours des hostilités, ou qui sont morts des suites de faits de guerre durant les hostilités, ou dans l'année à compter de leur cessation. — Ces enfants sont assimilés aux enfants vivants.

Lors du vote de l'article 31, la Chambre, poussant plus loin l'assimilation qui existait déjà entre les impôts sur le

revenu et les droits successoraux, demanda que l'on frappât de surtaxes les héritiers célibataires ou divorcés, âgés de plus de 30 ans et n'ayant aucune personne à leur charge, et les héritiers mariés depuis deux ans et n'ayant pas encore d'enfants. Mais le Sénat, sur l'avis de M. Poul Doumer, rapporteur général de la Commission des finances, rejeta cette proposition. Elle estima « que l'impôt sur les successions étant en principe un impôt de mutation frappant la transmission qui s'effectue du défunt à ses successeurs, il n'existait pas de motifs pour surtaxer cette transmission en raison de circonstances personnelles à l'héritier, qui peuvent n'être que temporaires, et dont l'existence, au moment de l'ouverture de la succession, peut n'être que le résultat d'une coïncidence. S'il est juste de surtaxer annuellement les revenus des célibataires, des divorcés, ou des redevables mariés sans enfants, il ne serait pas équitable de leur prendre définitivement une partie des biens qui leur sont échus par succession sous le prétexte qu'ils ne sont pas mariés ou n'ont pas encore d'enfants au moment de l'ouverture de cette succession, alors qu'ils ne se seraient peut-être pas trouvés dans ce cas si le décès de leur auteur s'était produit quelque temps après. »

On voulut enfin accuser plus encore le régime différentiel que l'on avait établi en 1917 entre les successions en créant la taxe successorale. On avait favorisé indifféremment toutes les successions dévolues à plus de 3 enfants par rapport aux autres. Si l'on cherchait à distinguer entre les familles nombreuses, on devait pour cela réduire l'impôt de mutation par décès proprement dit, auquel elles se trouvaient assujetties, dans une proportion variable avec le nombre de leurs enfants.

On ne remania point cependant les tarifs existants, mais suivant un procédé semblable à celui en vigueur pour

¹⁾ Rapport Général de M. Doumer sur la loi du 25 juin 1920. J. O. 1920. Sénat. Annexes. Doc. N° 201.

l'impôt général sur le revenu, on obtint cette réduction par un abattement opéré sur la masse héréditaire elle-même.

L'art. 30 de la loi du 25 juin 1920 décide ainsi que dans toute succession où le défunt laisse plus de 4 enfants vivants ou représentés (auxquels s'ajoutent comme pour le calcul de la taxe successorale, ceux qui sont morts avant l'âge de 16 ans, et ceux qui, même plus jeunes, ont été victimes de la guerre) on déduit de l'actif net global pour la liquidation des droits de mutation par décès 10% par enfant en sus du 4^e, sans que cette déduction puisse excéder 15,000 francs par enfant. »

APPENDICE II.

a) Comparaison du montant de la taxe successorale due pour des successions de 50.000 francs à 1 million, lorsque le *de cuius* à 0, 1, 2 ou 3 enfants.

Actif successoral	0 Enfant	1 Enfant	2 Enfants	3 Enfants
frs.	frs.	frs.	frs.	frs.
50,000	4,140	1,380	690	345
100,000	10,140	3,380	1,690	845
150,000	17,640	5,880	2,940	1,470
200,000	25,140	8,380	4,190	2,095
250,000	32,640	10,880	5,440	2,720
300,000	41,640	14,130	7,190	3,470
400,000	59,640	20,630	10,690	4,970
500,000	77,640	27,130	14,190	6,470
600,000	98,640	35,130	18,440	8,720
1,000,000	182,640	67,130	35,440	17,720

b) L'application du tarif progressif par tranches constitue à elle seule un avantage pour les familles nombreuses, plus la succession est divisée, moins le montant total des droits de mutation payés par tous les cohéritiers est élevé.

Une succession de:

100,000 francs, dévolue à un fils unique, paie.....	3380 fr.
100,000 » dévolue à deux enfants, paie	2760 »

Une succession de:

150,000 » dévolue à un fils unique, paie	5880 »
150,000 » dévolue à trois enfants, paie	4140 »

Une succession de:

500,000 » dévolue à cinq enfants, paie	16,900 »
500,000 » dévolue à deux enfants, paie	21,760 »
500,000 » dévolue à un fils unique, paie	25,880 »

c) Comparaison entre les droits acquis au Trésor (taxe successorale et droits de mutation par décès) du fait de successions de 50,000 à 500,000 fr. dévolues à 1, 2, 3, 4, 5 ou 7 enfants.

Actif successoral	7 enfants	5 enfants	4 enfants	3 enfants	2 enfants	1 enfant
frs.	frs.	frs.	frs.	frs.	frs.	frs.
50,000.—	560.—	800.—	1,020.—	1,475.40	1,929.60	2,718.60
100,000.—	1,260.—	2,100.—	2,520.—	3,460.40	4,399.60	6,624.80
200,000.—	3,813.60	4,950.—	5,520.—	8,152.60	10,783.60	16,341.—
500,000.—	13,860.—	16,300.—	18,520.—	26,288.—	35,242.—	51,382.80

d) Comparaison entre les droits payés (taxe successorale et droits de mutation par décès) pour une part nette de 50,000 fr. et de 10,000 fr. recueillie par un fils unique, ou le fils d'une famille de 2, 4 ou 5 enfants:

Part nette	Nombre d'enfants du de cujus	Droits payés
50,000 frs.	1	2,718.60
50,000 „	2	2,199.80
50,000 „	4	1,380.—
100,000 „	1	6,624.80
100,000 „	2	5,391.80
100,000 „	5	3,260.—

APPENDICE III.

Nous avons montré, dans l'étude des causes de la dépopulation en France la faiblesse des critiques que l'on adresse aux principes du Code Civil, notamment en ce qui concerne l'égalité des partages. Il faut reconnaître cependant que si le principe est intangible, l'application qu'on en a fait peut être modifiée et assouplie, dans l'intérêt des familles nombreuses : on peut par exemple élargir les règles relatives aux partages d'ascendants, limiter moins strictement la durée maxima de l'indivision, généraliser la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, qui assure au décès du propriétaire la transmission intégrale de la maison ouvrière au conjoint survivant ou à l'un des enfants, moyennant une estimation qui permet de payer en capital ou en annuités la part des cohéritiers.

Mais il ne faudrait pas aller plus loin, et, comme le proposait à l'Académie des Sciences Morales, le Colonel Toutée, tenir compte dans le partage, des enfants que chaque héritier aurait lui-même mis au monde avant d'être appelé à la succession. Dans cette conception dont MM. Bertillon et R. Doucet avaient déjà trouvé la formule initiale en disant qu'il faut « placer l'enfant unique dans la même situation que s'il avait des frères, les enfants apparaissent comme des „dividendes de paternité” ». Sa caractéristique, observe M. A. Colin, dans l'article de la « Grande Revue » que nous avons déjà cité, c'est en définitive d'ouvrir entre les héritiers un concours, « et de distribuer des biens, comme autant de prix et d'accessits, suivant les résultats de ce match d'un nouveau genre. La première condition serait donc que les concurrents fussent placés vis-à-vis les uns des autres sur un pied de parfaite égalité. Que dirait-on d'une course dans laquelle le starter donnerait des départs successifs ? » Or, c'est justement ce que fait le projet : il sacrifie les puînés aux aînés, puisque ceux-ci au moment du décès de

l'auteur commun ont eu le temps de prendre sur leurs « concurrents » une « avance » considérable.

Tout au plus, serait-il opportun de prévoir une quotité disponible spéciale pour le cas où le de cujus laisserait des enfants qui auraient eux-mêmes une postérité au moment du décès.

Mais toute réforme dans ce domaine ne saurait avoir, du point de vue qui nous occupe, une action décisive, car le nombre de ceux qui recueillent des successions est fort peu important, si on le compare à l'ensemble des citoyens.

III

Droits de donation.

Toute réforme intéressant les droits de mutation par décès entraîne nécessairement une réforme semblable des droits de mutation entre vifs et les mêmes conceptions doivent les inspirer toutes deux.

Aussi le Gouvernement proposa-t-il en 1917 quelques modifications au tarif des droits de donation afin de maintenir avec celui des droits de succession une corrélation indispensable pour prévenir des fraudes préjudiciables aux intérêts du Trésor. D'ailleurs son projet se justifiait par les mêmes motifs.

Il comportait pour les donations-partages une distinction entre celles qui sont faites entre plus de deux enfants vivants ou représentés et celles qui sont faites entre deux enfants seulement; et pour les donations entre époux hors contrat de mariage selon qu'il y a plus d'un enfant vivant ou représenté issu du mariage, ou qu'il n'y en a aucun.

La Commission de législation fiscale de la Chambre, suivie par le Parlement tout entier, amenda ce projet et introduisit dans le tarif en vigueur des différences plus marquées entre les taux applicables aux familles nombreuses et aux autres. Pour les donations autres que les donations-partages qui s'adressent à des parents en ligne directe elle distingua suivant qu'il y avait 1, 2 ou plus de 2 enfants vivants ou représentés. Pour les donations entre époux hors contrat de mariage, elle fit varier le taux suivant que 1, 2 ou plus de 2 enfants étaient issus du mariage. Un taux plus élevé fut enfin réservé au cas où le ménage n'aurait point encore d'enfants.

La loi du 25 juin 1920 remanie les tarifs adoptés en 1917 et apporte une distinction nouvelle en ce qui concerne les donations-partages. Le taux est désormais différent quand le partage est effectué entre 2 ou plus de 2 enfants, ou entre les descendants d'un enfant unique.

Le tarif actuellement en vigueur est le suivant :

En ligne directe descendante :

a) Donations-partages :

entre plus de 2 enfants vivants ou représentés	2,50%
entre 2 enfants vivants ou représentés	4,50%
entre les descendants d'un enfant unique	6,50%

b) Donations par contrat de mariage à des descendants :

plus de 2 enfants vivants ou représentés	3,50%
2 enfants vivants ou représentés	4,50%
1 enfant vivant ou représenté	5,50%

c) Autres donations :

plus de 2 enfants vivants ou représentés	5,50%
2 enfants vivants ou représentés	7,50%
1 enfant vivant ou représenté	9,50%

Entre époux :

Hors contrat de mariage :

plus de 2 enfants vivants ou représ. issus du mariage	5,50%
2 enfants vivants ou représentés issus du mariage	7,50%
1 enfant vivant ou représenté issu du mariage	9,50%
sans enfants	11,50%

Les autres éléments du tarif ne tiennent pas compte de la composition de la famille.

Dans son ensemble le régime applicable aux mutations entre vifs est beaucoup moins avantageux pour les ménages chargés d'enfants que celui des successions. Le taux le plus faible est assuré dans tous les cas au donateur qui a plus de 2 enfants, alors que la taxe successorale est exigée quand le défunt en a 3. Il y a entre les deux tarifs une incohérence évidente.

De plus, le législateur ne se préoccupe jamais de la famille du donataire, et ne songe nullement à favoriser le père de nombreux enfants, comme il le fait pour l'héritier, le légataire et l'institué contractuel, sauf une exception d'ailleurs inévitable, dans le cas de donations entre époux, hors contrat de mariage.

Notre législation appelle sur ce point quelques modifications.

IV

Les lois militaires et les familles nombreuses.

« L'impôt du sang, écrit M. le Docteur J. Bertillon dans son livre « La Dépopulation de la France » devrait être soumis aux mêmes principes que les impôts directs; il devrait être demandé à tous en raison de leurs facultés » et il ajoute « il est clair que la faculté de disposer de deux ans de sa vie est toute différente suivant qu'il s'agit d'un jeune homme célibataire ou d'un père de famille qui n'a que son salaire pour faire vivre ses enfants. »

Cette idée cependant ne recueillit jamais l'adhésion du législateur. Sans doute, la loi de 1889, pour ne pas remonter plus haut, prévoit (art. 21, 3^o) qu'en temps de paix, après un an de présence sous les drapeaux « le fils unique ou l'aîné des fils d'une famille de 7 enfants au moins », est envoyé en congé sur sa demande jusqu'à la date de son passage dans la réserve. Mais cette faveur, d'ailleurs fort parcimonieuse, se perdait au milieu de beaucoup d'autres, car la dispense était alors plutôt la règle que l'exception. Elle disparut comme les autres avec la loi du 21 mars 1905 qui posa en principe: « Tout français doit le service militaire personnel ». Sous ce nouveau régime, les avantages réservés aux familles nombreuses pouvaient se résumer en quelques lignes:

« Les réservistes pères de quatre enfants vivants passent de droit et définitivement dans l'armée territoriale.

Les pères de six enfants vivants passent de droits et définitivement dans la réserve de l'armée territoriale. »

Lorsqu'en 1913, le Gouvernement, pour répondre aux armements de l'Allemagne, proposa au Parlement le retour au service militaire de trois ans, certains esprits estimèrent qu'une nouvelle aggravation des charges de cette nature ne saurait se concevoir sans une réduction du temps de présence sous les drapeaux pour les fils des familles nombreuses.

Le projet du Gouvernement d'ailleurs comportait à cet égard une disposition intéressante. Tout en affirmant l'égalité de tous devant cette forme de l'impôt, il admettait une dérogation. L'exposé des motifs précisait : « Il a paru possible de faire bénéficier d'une réduction de service allant de 6 mois à un an les jeunes gens appartenant à des familles comptant cinq ou six enfants. » La Commission de l'armée de la Chambre modifia ce projet ; dans le texte qu'elle soumit à l'Assemblée, on ne prévoyait la libération anticipée que pour les fils de familles de huit enfants, par contre, on en faisait également bénéficier les jeunes soldats pères de deux enfants légitimes. Le Parlement écarta toutes ces dispositions.

La loi du 7 août 1913 ne contient donc pour les familles nombreuses rien de plus que le régime antérieur. Cependant au cours de la guerre de 1914-1918, on fut amené à prendre en leur faveur certaines mesures que justifiaient à la fois la longueur des hostilités et les difficultés matérielles de l'existence. C'est ainsi qu'on assimila les pères mobilisables de 6 et 5 enfants aux classes les plus anciennes de la réserve de l'armée territoriale, qu'on affecta aux formations de l'arrière les pères de 4 et 3 enfants et les militaires ayant perdu au moins deux frères au service de la France.

La paix rétablie, le Gouvernement prépara un nouveau projet de loi sur le recrutement de l'armée. Reprenant ses suggestions antérieures, M. Bertillon faisait adopter à cet égard le 12 juil. 1920 par le Conseil supérieur de la Natalité certains vœux qui ont été transmis au Ministre de la Guerre. M. Bertillon demandait que la durée du service actif normal fût fractionné en deux parties égales. Tous les militaires pourraient être libérés provisoirement, sur leur demande, à l'issue de leur première période, mais ils ne seraient dispensés définitivement de la deuxième qu'à trois conditions : 1° s'ils se mariaient avant d'avoir atteint l'âge de 25 ans ;

- 2° si à l'âge de 28 ans ils avaient deux enfants légitimes;
3° si à l'âge de 30 ans, ils avaient trois enfants légitimes.

Si l'une quelconque de ces conditions ne se trouvaient pas remplies, ils seraient rappelés sous les drapeaux à 26, 28 ou 30 ans.

A cette dispense de service actif, s'ajouterait pour les soldats de la réserve et de la territoriale, pères de 4 enfants vivants une dispense des périodes d'instruction du temps de paix et pour les pères de 5 enfants et plus une dispense définitive de tout service, même en temps de guerre.

Enfin les soldats de la réserve et de la territoriale bénéficieraient d'une majoration d'ancienneté de deux classes par enfant et les soldats de l'active ayant 4 frères ou sœurs actuellement vivants, de permissions supplémentaires, notamment pendant la saison du travail.

Le projet du Gouvernement n'adopte pas heureusement de telles propositions. Cependant il contient un certain nombre de dispositions qui répondent — partiellement sans doute — aux préoccupations de cet ordre.

Ainsi l'article 33 prévoit que les appelés, mariés et pères d'un enfant ou appartenant à une famille de 6 enfants vivants seront envoyés en congé dans leurs foyers au bout d'un an de service et placés dans la position de disponibilité, en attendant leur passage dans la réserve; au cours de leur dernier semestre de service, ils pourront être rappelés sous les drapeaux pour une période n'excédant pas un mois. La situation faite aux appelés appartenant à une famille de huit enfants vivants est encore plus favorable: ceux-ci seront envoyés en congé au bout de six mois, et au cours de leur dernière année de service ils ne pourront être rappelés que pour des périodes n'excédant pas deux mois au total.

Aux appelés appartenant à des familles de 4 ou 5 enfants vivants le projet accorde seulement des permissions supplémentaires de 15 jours pour les premiers, de 30 jours pour les seconds, dont ils jouiront au cours des 18 mois de service.

Enfin tout homme des réserves, sans qu'il en résulte pour lui aucune réduction de la durée totale des obligations militaires, passera de droit, à la naissance d'un enfant, dans la classe de mobilisation dont le millésime est inférieur d'une unité à celui de sa classe de mobilisation du moment; et tout réserviste père de 4 enfants vivants passera de droit et définitivement dans l'armée territoriale.

Quel accueil le Parlement réservera-t-il à ces dispositions? S'il suit l'opinion de la Commission de l'Armée de la Chambre, telle que l'a recueillie son rapporteur, M. Fabry, il ne pourra que les repousser.

V

Les réductions sur les tarifs de chemins de fer et les bons de pain à prix réduit.

Au cours de l'année 1920, en dehors du vote des mesures fiscales que nous avons exposées, les pouvoirs publics ont témoigné à deux reprises leur sollicitude à l'égard des familles nombreuses.

Les impôts ne sont pas seuls à avoir augmenté; le prix du pain s'est élevé momentanément dans de fortes proportions, lorsque le Gouvernement abandonnant une politique trop onéreuse pour le Trésor public, voulut rétablir l'équilibre entre le prix de vente du pain et celui des denrées employées à sa fabrication. Mais le prix nouveau allait entraîner une augmentation de dépenses pour certains consommateurs dont les ressources étaient réduites ou dont les charges de famille étaient lourdes. Aussi parut-il équitable de chercher à atténuer en leur faveur les conséquences de la hausse du pain. A cet effet le décret du 3 février 1920 prévoyait que dans chaque commune des bons de pain quotidiens de 400 grammes à prix réduit seraient distribués à ces consommateurs. Les chefs de famille ayant à leur charge au moins trois enfants, et les veuves ayant au moins deux enfants à leur charge, bénéficiaient de cette réduction pour chaque enfant âgé de 16 ans au plus, et payaient le pain 1 fr. le kilo, sur la base du tarif en vigueur au 1^{er} février 1920. De telles dispositions étaient par nature transitoires; elles devaient disparaître le 1^{er} août 1921. Un décret en a prorogé l'effet jusqu'au 21 août. Le geste du Gouvernement a coûté un million par jour.

Une décision du même ordre a été prise par le Parlement lors du vote de la loi du 14 février 1920 autorisant un nouveau relèvement temporaire des tarifs sur les grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général. L'article 2 de cette loi prévoit en effet que dans les familles comptant trois

enfants de moins de 18 ans ou davantage, le père et la mère, et chacun des enfants de moins de 18 ans recevront sur leur demande une carte d'identité strictement personnelle, leur donnant droit à une réduction sur les nouveaux tarifs de 30, 40, 50, 60, 70% suivant que le nombre des enfants est de 3, 4, 5, 6 ou 7 et plus. Le Parlement a confirmé ces avantages lors de la discussion du projet de loi instituant un nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, et spécifié que la réduction indiquée s'appliquait également aux billets simples et aux billets d'aller et retour.

D'autre part le Conseil supérieur de la Natalité a émis le vœu que lors des relèvements des tarifs des tramways, métropolitains et autres entreprises publiques, des réductions analogues à celles qui ont été imposées aux Compagnies de chemins de fer fussent accordées aux porteurs des cartes d'identité prévues par la loi du 14 février 1920.

VI

La taxe de séjour des stations hydrominérales, et les réductions dans les établissements thermaux.

En vertu de la loi du 24 septembre 1919, les communes possédant une ou plusieurs sources d'eaux minérales ou jouissant d'un climat favorable peuvent être érigés en stations climatiques. Elles sont tenues dans ce cas de percevoir, sur les personnes non domiciliées dans la commune et qui n'y possèdent pas de résidence susceptible de les rendre passibles de la contribution foncière, une taxe de séjour d'un franc au minimum par personne et par jour, pendant une durée qui ne saurait excéder 4 semaines. Le produit de cette taxe doit être intégralement utilisé pour faciliter le traitement des indigents et favoriser la fréquentation de la station par des travaux d'assainissement ou d'embellissement.

Le décret du 4 mai 1920, pris sur l'initiative de M. J. L. Breton, alors Ministre de l'Hygiène, a complété ces dispositions. La loi de 1919 stipulait que des atténuations pourraient être consenties aux familles nombreuses. Le décret précise que celles accordées aux membres des familles de trois enfants ou plus doivent être aussi avantageuses que celles dont elles ont le bénéfice pour le prix de transport des voyageurs sur les chemins de fer.

D'autre part l'arrêté du 28 mai 1920 du Ministre de l'Hygiène prévoit des réductions identiques sur la totalité des dépenses faites par les chefs de famille nombreuse porteurs de la carte d'identité créée par la loi du 14 février 1920, dans les établissements thermaux d'Aix-les-Bains, Bourbon-l'Archambault, Bourbonne-les-Bains, Luxeuil, Nérès et Vichy.

VII

Les droits universitaires.

Le principe des réductions à accorder aux familles nombreuses, au prorata de leurs charges, fut également admis en ce qui concerne les droits universitaires, par M. Honnorat, lors de son passage au Ministère de l'Instruction Publique.

Dans un projet qu'il déposait le 19 juin 1920, en vue de refondre le système des droits existants, et d'en majorer les tarifs, il prévoyait que les rétributions à exiger, à titre de droits d'examen, des enfants appartenant à une famille nombreuse seraient réduites de 25, 50 ou 75% suivant que cette famille aurait 3, 4 ou 5 enfants. Lorsque le bénéficiaire de ces réductions aurait au moins un frère et une sœur inscrits en même temps que lui, les réductions précitées seraient majorées de 25% pour chaque intéressé. La gratuité absolue serait réservée à tout étudiant appartenant à une famille d'au moins 6 enfants. En outre ceux qui jouiraient de ces réductions seraient dispensés des droits d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques en vue des grades d'Etat.

M. Honnorat avait en outre mis à l'étude, en ce qui concerne l'enseignement secondaire, des mesures augmentant le taux des remises consenties aux familles dont plusieurs enfants sont simultanément au lycée.

TROISIÈME PARTIE

ETUDE CRITIQUE

Pour étudier les mesures prises en faveur des familles nombreuses, ou parfois même les mesures seulement envisagées lorsque le Gouvernement ou l'une des deux Chambres leur avait donné son adhésion, nous nous sommes placés à un point de vue analytique et descriptif et nous nous sommes efforcés de dégager les grandes lignes de l'institution existante ou projetée.

Cet examen ne serait pas complet si nous ne comparions pas les réalisations avec les principes qui ont guidé les promoteurs et si nous ne recherchions pas dans quelle mesure ces principes ont reçu satisfaction.

Nous avons indiqué que l'on aidait les familles nombreuses par esprit de justice d'abord, puis dans le dessein d'encourager le développement du nombre des naissances. Ces deux buts de la politique actuelle sont-ils atteints, ou, s'ils ne le sont pas, paraissent-ils du moins susceptibles de l'être dans un avenir plus ou moins rapproché, à mesure que s'accroîtra l'effort initial? Ou, au contraire, les espérances fondées sur cette politique et entretenues par une propagande ardente seront-elles déçues? Enfin que valent, abstraction faite de l'objet qu'elles visent, les initiatives elles-mêmes? Faut-il les encourager ou les combattre?

Répondre à ces questions, c'est faire œuvre critique.

Il est tout d'abord indéniable — et nous n'insisterons pas sur ce point — que tout avantage accordé à une famille nombreuse est une légitime compensation des charges qu'elle s'est imposées, et l'institution des allocations familiales répond à un besoin universellement reconnu, à un état social. Si elles ne prétendent pas couvrir toutes les dépenses supplémentaires qu'exige la présence d'un enfant à un foyer de fonctionnaire ou d'ouvrier, les indemnités de cette nature peuvent les atténuer. Elles constituent aux yeux des bénéficiaires une preuve de l'intérêt que porte la collectivité à ceux de ses membres dont la situation pécuniaire reste souvent précaire. On en dirait autant des réductions fiscales ou de toute autre forme d'assistance ou d'entr'aide.

Mais si ces avantages sont légitimes, ils ne sont pas suffisants et ne constitueront pas un encouragement direct à la procréation. M. Bonvoisin l'affirme en ce qui concerne les allocations familiales, et son opinion est d'autant plus autorisée qu'il est directeur du Comité d'Etudes institué par l'ensemble des Caisses de Compensation. M. Thibout lui-même, lors de la discussion à la Chambre des Députés concernant l'aide nationale aux familles nombreuses, dont il est un ferme partisan, a dû reconnaître que l'action de cette mesure sur la natalité ne saurait être immédiate. Certains Conseils Généraux, saisis de propositions tendent à l'organisation d'un service départemental de primes à la natalité ont émis les doutes les plus sérieux sur son efficacité. Dans l'Allier, par exemple, la proposition fut rejetée. « Si nous avions cru un instant, écrivit le rapporteur, que le projet soumis (à l'Assemblée) pût augmenter, ne fût-ce que de quelques unités, le nombre des naissances dans notre département, nous vous aurions demandé de l'adopter. Mais, comment croire que l'octroi d'une prime unique, et une fois versée, de 350 fr. puisse déterminer chez une femme, aussi pauvre soit-elle, la volonté d'avoir un enfant ? »

Les résultats qu'on peut escompter seraient-ils en rapport avec le sacrifice consenti?

Sans hésitation nous pouvons répondre négativement. »

M. le Sénateur Debierre n'a-t-il pas dit aussi avec une verve piquante, en parlant de la prime: « C'est un cataplasme sur une jambe de bois? »

L'Académie de Médecine elle-même, malgré les éloquents rapports de MM. les professeurs Richet et Pinard, auxquels nous avons fait ailleurs allusion, a dû reconnaître que « pour résoudre le problème vital de notre natalité, le système des primes serait à lui seul radicalement insuffisant, . . . parce que les primes, qu'elle qu'en soit la valeur, seront toujours, ou trop faibles en tant que compensation, ou manifestement disproportionnées avec les ressources budgétaires de l'Etat. » M. le professeur Berthélémy évalue que le service d'une prime annuelle de 1,000 francs ou 2,000 francs — certainement insuffisante, surtout pour les ménages aisés, qui sont souvent aussi les plus stériles — nécessiterait l'inscription au budget de l'Etat d'une somme de 2 milliards, si nous prenons comme moyenne le chiffre normal de naissances que nous avons eues et que nous voudrions retrouver. Et il pose cette question troublante: Qui paiera? Les gens sans enfants n'y suffiraient pas, même avec toutes leurs ressources; si l'on doit faire appel aux autres, la puissance de la prime diminue et son peu d'effet s'évanouit. Aussi l'on peut conclure avec M. le professeur Berthélémy: « La jument de Roland, avait, dit l'Arioste, toutes les qualités, mais elle était morte! — L'artifice qui transforme en source de profit la charge pécuniaire qu'est la paternité lui ressemble singulièrement. Il paraît infaillible — — mais il est irréalisable! » Et M. Berthélémy le proclame irréalisable non seulement dans le présent, à raison de l'état de nos finances, mais irréalisable à tout jamais, quelle que soit la fortune du pays.

Peut-on attendre de meilleurs résultats de la réforme fiscale, notamment en ce qui concerne les successions? M. Leroy-Beaulieu, en 1913, se montrait à cet égard fort scep-

tique. Il ne croyait pas que des familles auraient plus d'enfants pour profiter d'immunités ou de déductions. Celles-ci en effet sont fonction de l'importance de la fortune, elles augmentent avec elle, et aux yeux de ceux qui en bénéficient perdent peu à peu leur valeur à mesure qu'elles s'élèvent. Cette affirmation n'est paradoxale qu'en apparence, car l'intérêt que l'on attache à l'argent est d'autant moins vif que l'on vit plus à l'aise. Aussi les réductions accordées en 1917 et en 1920, trop faibles pour que les possesseurs d'une fortune moyenne se décident à accroître leur famille devant cette seule considération, — et par suite assez peu démocratiques, — sont sans effet sur les familles riches qui n'en ont souvent nul besoin.

Les impôts supplémentaires sur les célibataires et les ménages sans enfants ne valent pas mieux à cet égard. « On ne peut compter sur la contrainte, disait M. Leroy-Beaulieu, pour porter les hommes à faire des enfants. . . . C'est un expédient aussi frivole que vexatoire Les taxations ayant le caractère de châtiment doivent être évitées. » Et de fait, les efforts du législateur pour enlever ce caractère aux surtaxes dont nous parlons n'y réussissent point entièrement.

Au surplus l'expérience peut ici servir d'enseignement. Sous l'Empire Romain, la race ne paraît pas avoir été plus prolifique que la nôtre et les mêmes causes suscitaient les mêmes effets. Pour lutter contre la décroissance de la natalité, Auguste distribua des domaines impériaux en Campanie à 20,000 pères de famille ayant 3 enfants ou plus et fit voter la loi Julia et la loi Papia Poppæ. Or, les résultats obtenus furent très médiocres. Montesquieu, après Tacite, l'affirme.

Le problème du relèvement de la natalité paraît donc insoluble, et les efforts de l'Etat comme de l'initiative privée devront se contenter, en favorisant les familles nombreuses, d'apporter plus d'équité dans les rapports sociaux. Ce résultat est loin d'être négligeable, car il reste une garantie d'ordre et de paix intérieure.

La politique adoptée jusqu'ici ne paraît cependant pas à l'abri de toute critique; elle pourrait être sur certains points amendée, et le législateur, en particulier, ne mesure pas toujours assez la portée de ses décisions. Sans doute nous ne nous arrêterons pas dans ce nouvel examen à toutes les étapes de notre étude antérieure. Nous en retiendrons seulement les points principaux: la loi d'assistance aux familles nombreuses, les primes à la natalité, la proposition Delachenal, les allocations familiales et les réformes d'ordre fiscal et militaire.

Tout d'abord ce qui frappe dans l'ensemble des dispositions que nous avons analysées, c'est l'incohérence. Il semble manquer un principe directeur, notamment en ce qui concerne les conditions à remplir pour avoir droit soit aux allocations, soit aux primes, soit aux réductions. L'assistance aux familles nombreuses n'est accordée que pour tout enfant au delà du 3^e; il en serait de même de l'aide nationale prévue par M. Delachenal; l'Etat par contre croit devoir apporter son appui financier à toute organisation départementale prévoyant l'attribution de primes aux familles nombreuses à partir du second enfant. D'autre part, les familles de 3 enfants sont frappées de la taxe successorale, et si celles de 4 en sont exemptes, des avantages ne leur sont consenties dans le calcul des droits de mutation par décès que si le de cujus a laissé au moins 5 enfants, tandis que l'héritier ou le légataire bénéficie de réduction en ce qui concerne ces mêmes droits dès qu'il a plus de 3 enfants. Les allocations familiales enfin sont assurées à tout enfant, de même que tout enfant donne droit à certaines déductions et réductions sur les impôts cédulaires et l'impôt général sur le revenu. Mais pour les réductions proprement dites, le 3^e enfant n'est pas traité de la même façon suivant que le revenu des parents est inférieur ou supérieur à 10,000 francs. On peut expliquer ces divergences en disant que certaines mesures sont

dictées par le désir de justice et tiennent compte de tous les enfants, tandis que d'autres faveurs visent plus spécialement l'accroissement de la population et sont distribuées avec plus de parcimonie. Encore faudrait-il s'entendre sur ce qu'on entend par famille nombreuse? Même si l'on était d'accord sur ce point, on pourrait estimer à juste titre qu'il est au moins aussi nécessaire, pour relever la natalité, de provoquer la première ou la seconde naissance que la 3^e ou la 4^e. Les avantages qui s'adressent à tous les enfants quel que soit leur numéro d'ordre ont évidemment une portée plus grande, étant donné le petit nombre des familles de 3 ou 4 enfants dans notre pays. Mais on estime peut-être plus difficile de convaincre un célibataire qu'un homme marié et déjà père de famille!

La même incohérence apparaît quand il s'agit de déterminer l'âge à partir duquel un enfant ne doit plus être considéré comme une charge. La loi du 14 juillet 1913 adopte 13 ans, la proposition Delachenal 14 ans; les allocations pour charges de famille sont accordées aux fonctionnaires tant que leurs enfants sont au-dessus de 16 ans; les déductions et réductions enfin s'appliquent à tous les mineurs.



Entrons maintenant dans les détails des propositions.

L'assistance en elle-même, conséquence naturelle de la solidarité humaine et du sentiment du devoir fraternel, est un bien; et il ne s'agit point de la bannir des sociétés modernes; elle est une forme du dévouement, et sa pratique tend à améliorer le cœur de l'homme. L'intervention de l'Etat se justifie même parfaitement; elle s'impose pour parer à tous les besoins, pour secourir toutes les infortunes — et il n'en est pas de plus dignes que l'indigence des familles nombreuses — quand la charité privée s'en désintéresse, ou seulement lorsqu'elle ne les connaît point. Mais qu'on ne vienne pas dire que l'assistance est une obligation juridique des riches à l'égard des pauvres! Qu'on ne mêle pas le droit et la morale! Qu'on ne prenne pas pour l'acquittement d'une

dette, ce qui est la plus noble des libéralités ! Dans le règlement des comptes qu'on prétend instituer entre les parias et les privilégiés de l'association humaine, on n'aperçoit pas le tiers indispensable à l'arbitrage de tout différend ; c'est l'une des parties qui en fait l'office. Est-ce qu'au lieu de la justice nous n'allons pas plus sûrement rencontrer l'injustice ?

L'assistance consiste en somme à réparer certaines misères sociales au moyen de fonds provenant d'un prélèvement sur la richesse produite. C'est la mise en commun d'un certain capital destiné à parer aux risques inhérents à la vie en société. C'est une forme de ce « garantisme » que Fourier attendait de la libre association phalanstérienne, une manifestation du communisme d'Etat, inévitable dans tout milieu humain. On peut et on doit la subir, mais non point en faire un idéal, ni la rechercher intentionnellement, comme un moyen de niveler les conditions, et de réaliser l'égalité, dissolvant des énergies.

D'ailleurs si l'idée de justice et de droit germe et grandit seule dans les cerveaux populaires, il est à craindre qu'elle ne leur inspire de redoutables haines contre la société entière. Et ainsi, le solidarisme qui prétend se distinguer des doctrines révolutionnaires, les rejoint sur ce terrain. Il peut nous inspirer les mêmes appréhensions.

Si, oubliant l'esprit qui anima le législateur de 1913, nous examinons son œuvre, nous devons reconnaître qu'elle n'est guère audacieuse, qu'elle ne l'est même pas assez pour être utile. Elle coûte à l'Etat ou aux départements et aux communes — et c'est le même contribuable qui suffit à toutes les dépenses — près de 90 millions par an depuis la majoration introduite en 1918 ; elle coûtait déjà 45 millions avant cette date. Malgré cela, l'allocation reste trop faible pour constituer un secours efficace. Aussi cette tentative peut-elle être considérée comme un échec.

Une réforme s'imposait donc : elle est contenue dans la proposition Delachenal, qui prétend non seulement modifier la loi de 1913, mais lui donner une autre base.

Distinguant nettement entre les enfants naturels et les enfants légitimes, M. Delachenal propose de maintenir le régime ancien en lui incorporant les majorations de tarifs qui datent de 1918 en ce qui concerne les premiers, mais d'accorder aux seconds ce qu'il appelle l'aide nationale, à titre de témoignage de la récompense du pays.

Comme le remarque, à la tribune de la Chambre, M. Proust, dans la séance du 22 mars 1921, aux enfants légitimes, « éléments de stabilité sociale » iront « les honneurs et les bienfaits de l'Etat », aux autres, « aux victimes d'un égarement qui se multiplie », la charité ! Le mot d'ailleurs est impropre, si l'on en croit les solidaristes, puisque l'assistance est un droit.

Mais y a-t-il en réalité dans le texte voté par la Chambre des Députés le 24 mars 1921 une différence nettement marquée entre les dispositions anciennes et celles qu'on veut leur substituer ? L'aide nationale que complétera la prime à la natalité est-elle vraiment autre chose que de l'assistance élargie ? Sans doute pour déterminer les bénéficiaires on met en œuvre un critérium différent : l'aide nationale sera réservée aux familles qui ne figureront pas sur les rôles de l'impôt général sur le revenu. Mais nul n'ignore que l'évasion fiscale en cette matière est considérable, notamment parmi les agriculteurs, les petits commerçants, ou ceux qui exercent des professions libérales, et la fraude n'est pas un titre bien indiqué à la reconnaissance du pays. Cependant sous le couvert de la fraude, l'aide nationale pourra secourir ceux qui ne le mériteront pas. Aussi peut-on regretter le système de la loi de 1913 qui laissait aux Conseils municipaux toute latitude pour fixer suivant le coût de la vie dans la région un critérium d'indigence qui décidait du droit des postulants, surtout lorsque l'on faisait de cette liberté un usage judicieux et loyal, comme à Paris, où un barème établi

après discussion contradictoire fixait à 4 francs de ressources moyennes journalières par personne vivant au même foyer, le minimum au-dessous duquel l'assistance était nécessaire. L'application de ce barème était automatique et écartait tout soupçon de partialité.

Mais, il était difficile de maintenir aux Conseils municipaux leurs anciennes prérogatives, alors qu'ils n'étaient plus intéressés à la dépense. Leur générosité aurait pu devenir redoutable.

D'autre part si l'aide nationale est un témoignage de reconnaissance, elle ne doit connaître aucune limite artificielle, et le fait de payer de lourds impôts n'enlève nul mérite aux pères de familles nombreuses.

Comme nous l'avons signalé déjà, le caractère de la proposition Delachenal est très mal défini. Le texte qui fut primitivement soumis à la Chambre était plus net, mais son application entraînait des difficultés budgétaires telles qu'il devenait inadmissible. A mesure que se poursuivait la discussion, l'aide nationale se rapprochait de l'assistance, et les premières délibérations de la commission sénatoriale qui en est actuellement saisie ne paraissent pas devoir lui enlever ce caractère.

Le plus grave défaut de l'institution qui prétend avoir pour corollaire celle des primes à la natalité, sera de ne pas être en harmonie avec celle-ci. Une incohérence absolue apparaît à nouveau entre les deux, et cependant le Parlement a été en mesure, lors de votes récents, de réaliser entre elles une unité indispensable. L'aide nationale est refusée aux enfants naturels, les primes leur sont allouées; l'aide nationale n'est assurée qu'aux familles non inscrites sur les rôles de l'impôt général sur le revenu, les primes sont distribuées sans condition de fortune; les allocations sont versées au père de famille, les primes à la mère! L'incohérence existe sur des points essentiels, et elle est telle qu'il est impossible de déterminer avec quelque certitude la nature de ces deux institutions. On eût admis que l'une réalisât une œuvre d'as-

sistance, et que l'autre fût une manifestation de la reconnaissance nationale; mais il eût fallu que l'une fût réservée aux familles peu fortunées ou indigentes, et accessible à tous les enfants légitimes ou naturels, tandis que l'autre eût été ouverte à toutes les familles, riches ou pauvres, pourvu qu'elles fussent légitimes.

D'autre part, le texte voté par la Chambre stipule que les allocations instituées par lui ne se cumuleront pas avec les subventions de l'Etat, accordées aux fonctionnaires civils ou militaires pour charges de famille. On ne comprendrait pas mieux qu'elles pussent se cumuler avec les majorations pour enfants prévues par la loi des pensions militaires ou avec des allocations versées par un entrepreneur privé. Le développement actuel de ces dernières avec la création des Caisses de Compensation exige sur ce point une rectification, car les fonctionnaires ne doivent pas être l'objet d'une défaveur par rapport aux ouvriers.

L'institution de la prime à la natalité comme celle de l'allocation nationale est-elle vraiment la forme la meilleure que l'on puisse donner à la reconnaissance nationale? Tout dépend sans nul doute de la situation de fortune de ceux qui en bénéficieront. S'il sont aisés, il leur semblera peut-être humiliant d'être «payés» pour avoir eu le mérite de se donner des enfants, et l'on compte d'ailleurs qu'ils n'accepteront pas tous l'offre de l'Etat: M. Leroy-Beaulieu admet formellement cette éventualité. Si les bénéficiaires sont pauvres ou s'ils ne jouissent que d'une modeste aisance, l'aide nationale, malgré son nom pompeux, devient de l'assistance.

Il est permis de penser alors, qu'à moins d'une indigence déclarée, l'allocation fait double emploi avec celle que l'Etat accorde d'autre part à ses fonctionnaires ou l'employeur à ses ouvriers. L'intervention abusive de l'Etat, que condamne M. d'Eichthal, cet excès de paternalisme conduisent l'individu à ne pas compter assez sur lui-même, sur les ressources de sa propre activité pour suffire à ses besoins. Ils endorment son énergie et énervent son caractère.

Aussi serait-il préférable — si l'on tenait à conserver ce mode d'assistance — comme le proposait M. Breton, d'associer l'ouvrier à la constitution du fonds sur lequel seront prélevées les allocations à lui payées. L'on substituerait en fait l'assurance à l'assistance proprement dite. Encore faudrait-il que cette substitution ne fût pas purement formelle, et que l'État ne fût pas amené comme d'ailleurs dans le projet Breton à subventionner l'institution dans des proportions excessives comparativement aux versements de l'intéressé. Mais l'assurance constitue en somme une protection indirecte contre les risques qui menacent l'individu; peut-on parler sans trop d'irrévérence du risque familial et considérer comme tel la survenance d'enfants?

L'on a moins de scrupules si l'on songe que l'allocation pour charges de famille est elle-même envisagée, dans une certaine mesure, comme une prime versée au salarié pour l'indemniser précisément de ce « risque familial ».

Si l'introduction des allocations dans les administrations publiques ne soulève aucune difficulté, il n'en est plus de même lorsqu'elles pénètrent dans les entreprises privées. Et cependant elles ne peuvent pas ne pas y pénétrer; car les intéressés se prévaudront de l'exemple donné par l'État, d'autant plus que certains bénéficiaires de cette mesure sont eux-mêmes des ouvriers, dans les manufactures ou les arsenaux par exemple. La question devient alors très grave. L'allocation pour charges de famille ne saurait être qu'une libéralité patronale, moralement obligatoire, — étant donné l'expansion actuelle de la notion de justice et le développement de la solidarité dans tous les milieux sociaux — mais non pas juridiquement. Pourtant elle doit atteindre tous les salariés, et, pour cela, il faut qu'elle soit appliquée par tous les entrepreneurs, grands et petits; mais n'est-il pas chimérique de penser que tous accepteront sans arrière-pensée cette aggravation de leurs charges, et qu'aucun, même après avoir donné son adhésion de principe à l'institution, ne tentera d'en éluder les conséquences en pratiquant un

certain ostracisme à l'égard des pères de familles nombreuses ? Les plus généreux se trouveront alors lésés par des concurrents plus âpres au gain, et pour vivre, ils devront renoncer à leur initiative, cependant conforme au bien général : or il n'est pas admissible que les plus clairvoyants et les meilleurs succombent dans la lutte quotidienne. D'autre part, si chaque entreprise distribue individuellement les allocations prévues à son personnel, il y aura dans la répartition des charges nouvelles une inégalité persistante tenant aux conditions particulières de recrutement de chaque industrie, et, dans chaque industrie, de chaque usine même. Les Caisses de Compensation créées pour parer à cette inégalité ne pourront elles-mêmes se maintenir et se développer que si le principe en est admis par tous les employeurs. Pour remplir pleinement leur rôle, il faut qu'elles arrivent à les grouper tous, non seulement dans le cadre de la profession, mais dans le cadre de la région avant d'atteindre l'ensemble du territoire. A ce prix seulement la péréquation désirée sera effective et parfaite. Or, dès que cette péréquation tend à se réaliser dans une région d'une manière à peu près équitable, des protestations s'élèvent aussitôt de la part des industriels, qui, par suite du petit nombre des pères de famille employés dans leurs ateliers, trouvent le procédé trop onéreux ; et pour maintenir l'union, on doit procéder à des divisions parmi les entreprises, suivant le sexe des salariés qui s'y trouvent en majorité, suivant la proposition existante entre les ouvriers célibataires et l'ensemble du personnel. On va ainsi nettement à l'encontre du but poursuivi et l'on détruit la compensation qu'on prétend chercher.

Ces inconvénients — très graves à notre avis, car ils risquent de compromettre l'avenir de l'institution — n'avaient pas échappé à M. Bokanowski, et le désir de les éviter et de garantir aux ouvriers chargés de famille une aide nécessaire l'incita à proposer la généralisation d'une pratique

dont l'utilité dès 1920 n'était plus contestée. L'octroi d'allocations familiales deviendrait une obligation pour l'employeur et un droit pour le salarié. Cette proposition a soulevé de nombreuses objections: on redoutait l'ingérence administrative dans les rapports entre ouvriers et patrons et l'adoption d'un statut uniforme qui risquait de décourager les initiatives divergentes souvent mieux en rapport avec les besoins de la population. Mais on s'élevait surtout contre le principe même de la réforme: l'accomplissement d'une obligation de cette nature constitue en effet pour le patronat un véritable impôt. L'Etat met à la charge d'une classe de la société la charge d'une mesure dont une autre classe retirera le bénéfice exclusif. Nous reconnaissons sans peine la formule solidariste: le patron est a priori considéré comme un débiteur, l'ouvrier comme un créancier. Or, si l'employeur peut accepter « les conséquences financières du travail lui-même, lorsque ce travail cause un préjudice à l'ouvrier, par exemple en matière d'accidents du travail; s'il est juste aussi qu'il concoure à la constitution des retraites, puisque c'est au cours de son travail que l'ouvrier a vu peu à peu ses années s'accumuler et ses forces disparaître, il serait par contre étrange et scandaleux qu'il paie obligatoirement les frais d'une loi sociale qui n'a aucun lien avec le travail L'allocation de famille est institution de solidarité sociale; elle est à la charge ou bien de ceux qui l'acceptent librement, ou bien de la nation, si celle-ci la croit indispensable. » ¹⁾

Rendre l'allocation familiale obligatoire pour le patron, c'est revenir à la formule de la garantie professionnelle que développa Sismondi: puisque le salaire de l'ouvrier constitue son seul revenu, il doit suffire non seulement à son entretien, mais à celui de sa famille, et par suite il doit être proportionnel à l'importance de celle-ci: A chacun selon ses besoins!

¹⁾ Rapport déposé au Congrès des Caisses de Compensation de Paris (4 juillet 1921) par M. Bernard, Directeur de la Caisse des Allocations Familiales de Lyon.

Mais, comme le remarquait justement Sismondi, l'obligation du patron comporte un corollaire, qui sera le droit de contrôle de ce dernier sur la vie de ses employés, sur leurs ressources, sur leurs dépenses, sur leurs actes les plus élémentaires. Ce corollaire est précisément contraire à la dignité humaine parce qu'il implique une restriction inadmissible de la liberté.

Si l'on n'a pas le droit, à moins d'entrer dans la conception socialiste, d'imposer à un individu une obligation de la nature de celle qu'impliquerait l'adoption du projet de M. Bokanowski, on pourrait évidemment l'imposer à la collectivité, à l'Etat-Providence! L'allocation pour charges de famille deviendrait alors une forme généralisée de l'assistance. Et, pour admettre cette hypothèse, il faudrait admettre aussi le communisme!

Qui ferait au surplus les frais d'une telle politique? Les célibataires et les familles restreintes sans nul doute, et l'on n'aurait qu'à aggraver le système fiscal actuel, en respectant les principes sur lesquels il repose.

Nous ne sommes plus au temps où Levasseur, commentant une lettre de M. le Dr. Bertillon relative aux remèdes à apporter à la crise de notre population, écrivait: « Une décharge complète et générale des contributions directes (au profit des familles nombreuses naturellement) serait une injustice par les inégalités qu'elle créerait. La surcharge des autres contribuables serait l'application plus grave encore d'un principe de l'auteur. . . . Je ne vois pas encore poindre dans la jeune génération le futur ministre des Finances qui prendrait la responsabilité d'un tel projet de loi! »

Si l'on n'est pas allé jusqu'au dégrèvement complet des familles nombreuses, on s'est avancé assez loin dans la voie des réductions ou des déductions, puisque au dire de M. André Fallières, rapporteur du budget du Ministère de l'Hygiène, le rendement des impôts accusait de ce chef une moins-value de 300 millions.

De telles mesures, d'ailleurs en matière d'impôt sur le revenu et de droits successoraux, sont parfaitement justifiées; elles résultent des principes mêmes qui guident actuellement notre législation et les esprits les plus éclairés en ont admis la légitimité.

Par contre, les surtaxes frappant les célibataires et les familles restreintes ont soulevé plus de critiques. Cependant elles étaient inévitables. D'abord elles contribuaient à accroître indirectement la valeur des avantages assurés aux autres familles; ensuite elles formaient un élément nécessaire de l'équilibre budgétaire. Et l'on pourrait seulement leur reprocher d'être trop importantes, surtout en matière de mutations par décès, où le prélèvement opéré sur le revenu est souvent si élevé qu'il déguise mal une véritable amputation du capital, toujours inopportune lorsqu'elle frappe la richesse, en pleine activité productrice. Les règles sur le paiement différé des droits ont seulement atténué, sans les faire disparaître, les inconvénients que présentait pour les héritiers la nécessité d'acquitter des sommes importantes alors que leur lot était souvent immobilisé dans des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles.

Toutefois ces surtaxes ont conservé jusqu'à présent le caractère d'impôt. Il en eut été autrement si le Parlement avait adopté la proposition de M. Bokanowski, sur laquelle nous nous sommes précédemment expliqué. L'Etat serait intervenu comme héritier dans toute succession de moins de 4 enfants vivants ou représentés.

La combinaison paraissait avantageuse pour l'Etat qui aurait été mieux armé pour déjouer la fraude. Par son délégué, il aurait pu, comme l'héritier majeur, faire apposer les scellés, prendre part à l'inventaire, obtenir tous les comptes et toutes les communications des banques. Et si, malgré sa vigilance, les héritiers avaient réussi à dissimuler une partie de la succession, il aurait eu le droit d'invoquer contre eux l'article 792 du Code Civil et faire interdire aux auteurs du divertissement ou du recel de prendre aucune

part des objets divertis ou recelés. L'article 380 du Code Pénal lui permettait de joindre à la sanction civile la sanction pénale prévue contre les délinquants coupables de vol. De plus, — toutes ces explications ont été fournies à la Chambre des Députés par M. Bokanowski lui-même le 22 mars 1917 — au cas où des capitaux se seraient égarés à l'étranger, l'Etat, agissant non plus en tant que puissance publique souveraine, mais en tant que personne morale ordinaire, héritière du de cujus, aurait pu demander aux tribunaux étrangers « l'assistance et la protection que toutes les législations modernes accordent aux étrangers exerçant une action personnelle ». Sur ce dernier point d'ailleurs des doutes sont permis, et M. Landry se refuse à penser que les tribunaux étrangers verraient dans une revendication de l'Etat français en cet ordre d'idées autre chose qu'une action d'un caractère fiscal.

D'autre part, l'Etat se trouverait engagé dans un grand nombre de liquidations, de partages, voire même de procès; il devrait par suite augmenter dans de notables proportions le corps de ses fonctionnaires afin d'être représenté dans toutes les affaires où son intérêt serait en jeu. De ce fait le bénéfice escompté se trouverait sans doute fortement réduit. De plus l'Etat ne pourrait conserver en nature les biens qui lui seraient dévolus, et à l'administration desquels il ne pourvoierait qu'au prix de dépenses importantes. Or l'aliénation de ces biens lorsqu'elle serait possible, se poursuivrait souvent dans des conditions nettement défavorables. Il en résulterait des troubles profonds dans la répartition des fortunes, et la richesse du pays risquerait d'en être sérieusement compromise. Cependant sans vouloir reprendre ici un procès bien connu, l'aliénation serait peut-être encore préférable à la gestion par l'Etat!

M. Bokanowski avait d'ailleurs conscience de ces dangers puisqu'il laissait aux héritiers d'exploitations industrielles et commerciales la faculté de rembourser à l'Etat immédiatement ou par annuités le prix de sa part indivise.

Mais l'Etat pourrait être aussi propriétaire indivis d'autres biens. Comment se règleraient ses droits? L'héritier ou plutôt le cohéritier, puisque selon l'expression de M. Bonnevey l'Etat se trouve ainsi promu à la fonction d'enfant, devrait-il supporter l'ingérence constante des fonctionnaires dans la gestion de sa fortune?

De telles suggestions avaient été mal accueillies par l'opinion publique, et leur mise en œuvre aurait suscité la plus vive impopularité. Elle soulevait au surplus un problème de la plus haute gravité, que Levasseur posait déjà en 1897. Il semble en effet que l'Etat fasse une obligation à chaque homme de donner 4 enfants au pays et par suite de dépenser pour les élever une certaine portion de son revenu. Si l'individu s'acquitte imparfaitement de sa tâche, l'Etat a le droit de prendre au nom de l'égalité sociale $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ du revenu de cet individu, ou plus exactement de sa fortune. Pour être logique, l'Etat devrait même aller plus loin et confisquer tous les biens quand il n'y a pas d'héritier en ligne directe descendante; il ne ferait que « reprendre son bien en encaissant les sommes que le détenteur — car on ne peut plus dire propriétaire — n'a pas employées suivant son ordre ». Il semble alors, remarquait encore Levasseur, que l'homme n'ait de droits que par l'Etat, et que l'Etat soit maître de disposer de sa personne, de ses actes et de ses biens. Et il ajoute: « Vers la fin de l'Empire romain l'exercice d'un métier était assimilé par la loi à une fonction publique, et l'artisan fugitif était ramené de force à la boutique, comme l'esclave était rendu à son maître. Cette législation d'un empire croulant — — est-elle plus tyrannique que l'obligation de faire des enfants, érigée en fonction publique, et que l'infraction, punie d'une surcharge d'impôts et d'une confiscation d'héritage? »

Mais « si l'on admet que la fourniture d'enfants puisse être rendue obligatoire par l'Etat, la fourniture du pain de chaque jour, celle des vêtements n'est elle pas aussi nécessaire à l'existence de la nation? »

regrettables erreurs qu'exploitent à notre détriment des doctrinaires subversifs.

Nous ne méconnaissons pas la gravité douloureuse de la crise qui nous étreint, les dangers que fait courir à notre pays un ralentissement excessif de la natalité. Mais nous ne voulons point compromettre l'équilibre de nos finances et le fondement de nos institutions par des mesures que nous croyons sans effet.

Le problème de la population, avons-nous dit, est un problème moral et économique à la fois : la complexité de ses éléments le rend insoluble par la voie législative. Il en est ainsi précisément en raison de la difficulté que rencontrerait tout essai de réforme des mœurs ou des idées. L'adage du poète latin reste d'une vérité absolue : *Quid leges sine moribus?*

Mais nous avons dit aussi que la force d'une nation dépendait tout autant du nombre de ses fils que de leur valeur. Or, la réciproque est vraie, et la valeur peut compenser les défaillances du nombre. Nous pouvons donc envisager l'avenir avec confiance.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu :

Le Président de la thèse,

H. HITIER

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL

